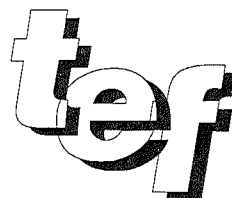


STEUNPUNT WAA  
E. Van Eversstraat 2B  
B-3000 Leuven



travail emploi formation

SSTC

316-334.2

4300 TEF

Poli

27-28.10.97

POINT D'APPUI

## **POLITIQUES ACTIVES D'EMPLOI ET MESURES D'EMPLOYABILITÉ**

---

**ÉLÉMENTS DE COMPARAISON BELGIQUE - CANADA - FRANCE**

**Actes des journées d'étude des 27 et 28 octobre 1997  
Palais des Congrès - Bruxelles**

**Dossier 18**

---

**novembre 1998**



# Nouvelles formes d'emploi et protection sociale en France (1980-1997)

Dominique Greiner  
Centre de Recherches Économiques,  
Sociologiques et de Gestion  
Université Catholique de Lille - France

## 1. INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 80, une tendance nouvelle s'affirme sur le marché du travail : l'émergence de nouveaux statuts<sup>1</sup>. À côté du travail à durée indéterminée et à temps plein, d'autres formes d'emploi prennent une importance numérique de plus en plus forte. Qu'on les appelle nouvelles, atypiques, précaires ou encore particulières aura peu d'importance ici. Le flottement des dénominations appelle cependant une remarque préliminaire : ces formes d'emploi sont définies par contraste avec un modèle d'emploi dit ancien ou typique reconstruit a posteriori. Cette bizarrerie méthodologique nous invite à une grande modestie dans la caractérisation des formes d'emploi, qu'elles soient nouvelles ou anciennes<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ce texte actualise des développements d'une recherche antérieure : F. Calcoen et D. Greiner, *Nouvelles formes d'emploi et protection sociale. Une approche européenne comparative*, Rapport pour la Mission Recherche Expérimentation (MIRE) du Ministère des Affaires Sociales, février 1994, 110 p. + annexes.

<sup>2</sup> Nouveauté toute relative... qu'elles ne doivent « qu'à la signification qu'elles prennent au regard de la dynamique économique et sociale et non au caractère novateur de la réglementation qui s'y réfère », Vincent Merle, « Les nouvelles formes d'emploi en France », Travail et Emploi, n°39, 1989.

L'objet de ce papier est de rendre compte de l'interaction entre formes d'emploi et protection sociale. La protection sociale s'est-elle adaptée aux nouvelles configurations de l'emploi ? Le cas échéant, n'a-t-elle pas elle-même favorisé le développement de nouvelles formes d'emploi en les normalisant ? La section 2 caractérise brièvement les diverses formes d'emploi à partir d'un nombre limité de critères : rapport de travail subordonné ou non, durabilité ou non de la relation de travail, régularité ou non du volume de travail dans le temps. La section 3 retrace les principales tendances de la législation du travail depuis le début des années 80 et donne quelques éléments chiffrés sur le développement des nouvelles formes d'emploi. La section 4 examine les évolutions des

conditions d'accès aux prestations sociales contributives sur la même période et en précise les conséquences sur le degré de protection sociale des travailleurs. La section 5 conclut la réflexion sur l'interaction entre protection sociale et formes d'emploi.

## 2. L'EMPLOI ET LA PROTECTION SOCIALE : UN VIEUX COUPLE

À la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les milieux politiques doivent se rendre à l'évidence : le droit au travail, en dépit des affirmations de principe, n'est pas garanti. Des travailleurs sont privés de ressources, pour des raisons indépendantes de leur volonté : on reconnaît que l'homme sans travail n'est pas nécessairement un vagabond ou un réfractaire au travail. Du même coup, la figure du pauvre évolue : le pauvre, c'est désormais le travailleur engagé dans la grande industrie et soumis aux vicissitudes des cycles économiques ou encore aux dangers propres à l'activité productive elle-même (accident du travail, vieillissement prématuré dans des tâches lourdes ou insalubres).

À défaut de pouvoir garantir le droit au travail, le libéralisme se dote d'une législation sociale. Seront désormais obligatoirement assurés ceux qui, en raison de leur statut fragile de travailleur, pourraient perdre leurs moyens de subsistance pour cause d'accident du travail, de vieillesse ou de maladie. Le choix de la technologie assurantielle (Ewald) est lourd de signification : a) il dégage le travailleur de sa responsabilité dans la survenance de certains risques sans l'imputer à l'employeur ; b) il donne à ce risque une dimension sociale en ne laissant plus à la seule vertu privée de prévoyance le soin de maintenir la subsistance. L'assurance devient désormais une obligation morale et sociale<sup>3</sup>. Ainsi se lient progressivement les problématiques de la protection sociale et du travail<sup>4</sup>.

Jusqu'au début des années 70, ce lien ne fait pas problème. Jusqu'à la fin des années 60, les rapports d'emploi tendent à s'unifier autour d'un statut de travail caractérisé par la stabilité et la pérennité de la relation de travail avec l'employeur. Mais cette unification n'a pu être menée à terme. Depuis le milieu des années 70, on observe l'émergence de nouvelles formes d'emploi et la résistance d'autres qui semblaient en voie de disparition. Se pose alors la question de savoir si le système de protection sociale structuré à partir et autour d'une représentation de l'emploi est en mesure de répondre aux besoins des populations occupées dans des nouvelles formes d'emploi ? De façon plus fondamentale, c'est la question de la légitimité d'un système de protection sociale fondé sur une logique professionnelle qui est posée. Le « vieux couple »<sup>5</sup> emploi et protection sociale est-il au bord de la séparation ? Examinons de manière plus précise comment se manifeste cette crise conjugale. Nous retenons

<sup>3</sup> François Ewald, *L'État Providence*, Paris: Grasset, 1986, p. 424 sq.

<sup>4</sup> Robert Castel, *La métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard, 1995, p. 288

<sup>5</sup> Alain Supiot, « L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale », *Droit Social*, n° 9-10, septembre-octobre 1995, p. 823-831.



trois caractéristiques de la relation de travail typique : un rapport de subordination directe ; la stabilité de la relation de travail ; un horaire de travail constant et entier :

- a) *un rapport de subordination directe* : la relation de travail est stabilisée par un contrat passé entre le travailleur et son employeur dans lequel sont précisées les conditions de la prestation de travail (rémunération, durée du travail, horaires,...). Le salariat en est la forme la plus achevée. Des droits et de devoirs de la part de chacun des partis sont attachés à ce rapport de subordination qui s'inscrit dans un rapport hiérarchique direct. Le travail indépendant ne s'inscrit pas dans un rapport de subordination directe. Le travail intérimaire pose un problème particulier puisque le salarié se trouve soumis à une double autorité hiérarchique;
- b) *la stabilité de la relation de travail* : le contrat de travail typique est réputé stable, c'est-à-dire que les co-contractants sont liés pour une durée longue. Le contrat est généralement à durée indéterminée. Les contrats à durée déterminée et les contrats intérimaires n'assurent plus la permanence de l'emploi;
- c) *un horaire de travail constant et entier* : l'emploi typique est un travail à temps plein, qui s'exerce auprès d'un seul employeur, et dont le volume d'activité est constant dans le temps. Le temps partiel, les formes d'emploi qui prévoient une variation du volume d'activité sur la journée, la semaine, le mois, une saison dérogent à ce principe.

Des caractéristiques de l'emploi typique dérivent divers droits et avantages, d'origine légale ou conventionnelle : règles de rémunération, congés, licenciement, indemnités en cas d'absence, régime de pension, assurance-chômage, droits syndicaux... Sans être nécessairement exclues de ces droits et avantages, les nouvelles formes d'emploi ne bénéficient pas toujours des mêmes garanties, ne serait-ce que par le jeu des conditions d'ancienneté ou d'activité minimale requises par le droit du travail, les conventions collectives, et les réglementations sociales.

### **3. LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ATYPIQUE**

**L**es interventions les plus notables du législateur dans le domaine du droit du travail et du droit social depuis le début des années 80 ont consisté pour l'essentiel :

- à favoriser de nouveaux modes d'organisation de la production (travail à temps partiel ; modulation du temps de travail) ;
- à supprimer les entraves aux ajustements quantitatifs de main-d'oeuvre (règles d'embauche et de licenciement) ;
- à assouplir la législation relative à l'utilisation de contrats de travail particuliers (travail à temps partiel, travail temporaire ou intérimaire).

Ces évolutions ont généralement accompagné plutôt qu'anticipé l'émergence de pratiques nouvelles en matière de gestion de la main-d'oeuvre. Le droit leur donne un statut juridique : il les autorise tout en les réglementant. Du même coup, il protège les travailleurs d'abus éventuels et leur octroie un minimum de garanties sociales. Nous présentons ici à grands traits les évolutions concernant les principales formes d'emploi atypiques : le travail non salarié, le travail à temps partiel, le travail à durée déterminée, le travail intérimaire.

#### **3.1. Le travail non salarié**

**L'**emploi typique est un emploi salarié, inscrit dans un rapport de subordination hiérarchique directe. Le travail non-salarié est de ce point de vue atypique, même si on ne peut le qualifier de nouvelle forme d'emploi. Sur le plan statistique, le travail non-salarié recouvre trois catégories bien distinctes :

- les travailleurs indépendants (professions libérales) ;
- les aides familiaux (essentiellement dans l'agriculture) ;
- les employeurs (chefs d'entreprise).

Notons pour commencer que la tendance de fond des sociétés post-industrielles est la salarisation. La permanence du travail non salarié est le signe d'une salarisation qui n'a pas été menée à son terme. Les formes traditionnelles du non salariat (dans l'agriculture notamment) continuent de décroître, mais le travail indépendant résiste voire même connaît un regain dans certains secteurs (services marchands, bâtiment). Ceci est à mettre en lien avec de nouvelles modalités d'insertion sur le marché du travail (davantage de jeunes et de cadres se mettent à leur compte) ou d'externalisation de la production (contrat de sous-traitance passé entre des salariés licenciés et leur ancienne entreprise).

L'accélération des flux d'entrées et de sorties révèle une moindre étanchéité entre le salariat et le travail indépendant et est révélatrice d'une certaine crise des statuts. Thélot et Marchand notent à ce sujet : « l'ébranlement de la société salariale auquel on assiste tient à la fois au développement de nouvelles modalités du travail indépendant ou d'exercice de la sous-traitance, et à l'émergence de formes d'emploi salarié qui se caractérisent par une moindre stabilité ou sécurité (...). Déjà la notion d'emploi salarié est plus délicate à définir du fait des difficultés croissantes à établir un lien de subordination clair entre donneur d'ordre et personne qui travaille »<sup>6</sup>.

La protection sociale des indépendants est évidemment moindre que celle des travailleurs salariés. Ils sont leur propre employeur et ne bénéficient pas de garanties légales ou conventionnelles qui consolideraient leur statut.

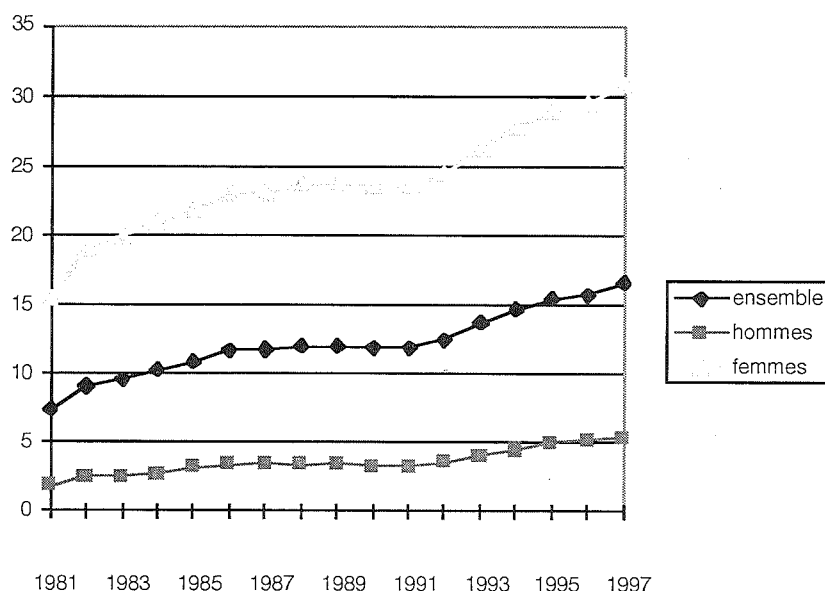
### 3.2. Le travail à temps partiel

**L**e travail à temps partiel déroge au troisième critère défini précédemment : un horaire de travail constant et entier. En réalité, le travail à temps partiel peut recouvrir des modalités très différentes, dont certaines ne sont pas nécessairement éloignées de l'emploi à temps plein. L'évolution de la législation confirme ce point : la logique de fond est celle d'une assimilation progressive du travail à temps partiel avec le temps plein, en vertu d'un principe d'égalité (ou de non-discrimination) des droits sociaux.

<sup>6</sup> Claude Thélot, Olivier Marchand, « Travail : deux siècles de mutation », *Sciences Humaines*, n°78, décembre 1997, p. 24-25.

L'étude de la législation permet de repérer quatre phases que reflètent bien les évolutions des taux de diffusion du temps partiel dans l'emploi salarié (graphique 1).

**Graphique 1 - Part de l'emploi à temps partiel dans la population active salariée (en %)**



Source : INSEE, Enquêtes Emplois

- a) *avant 1981* : La première législation sur le temps partiel date de 1973. D'une part, elle renforce la protection des salariés à temps partiel en calquant leurs droits sur les salariés à temps plein (de façon proportionnelle ou non au temps de travail selon la nature des droits et avantages). D'autre part, elle neutralise l'effet des seuils sociaux exprimés en termes d'effectifs qui jouent dans divers domaines (représentation du personnel, procédure de licenciement, participation salariale aux fruits de l'expansion, bilan social...) en tenant désormais compte du nombre de postes et non plus de l'effectif. Le taux de diffusion du temps partiel reste cependant marginal : 8.6 % des salariés travaillaient à temps partiel en 1982, et seulement 2.7 % dans le secteur manufacturier;
- b) *à partir de 1981* : Le législateur veut aller plus loin que les dispositions prévues par la loi de 1973. La visée est double : inciter les employeurs à recourir au temps partiel en neutralisant les distorsions dans le calcul des cotisations sociales patronales et renforcer les droits et les garanties des salariés à temps partiel en renforçant leurs droits et leurs garanties (contrat écrit, droit de retour à un emploi à temps complet). Le taux de diffusion de travail à temps partiel connaît alors une forte croissance jusqu'en 1986, puis se stabilise autour de 12 % pour l'ensemble de l'économie jusqu'au début des années 90. Il est vrai aussi que la France affichait un retard par rapport aux autres pays européens et on assiste au cours des années 80 à un rattrapage;

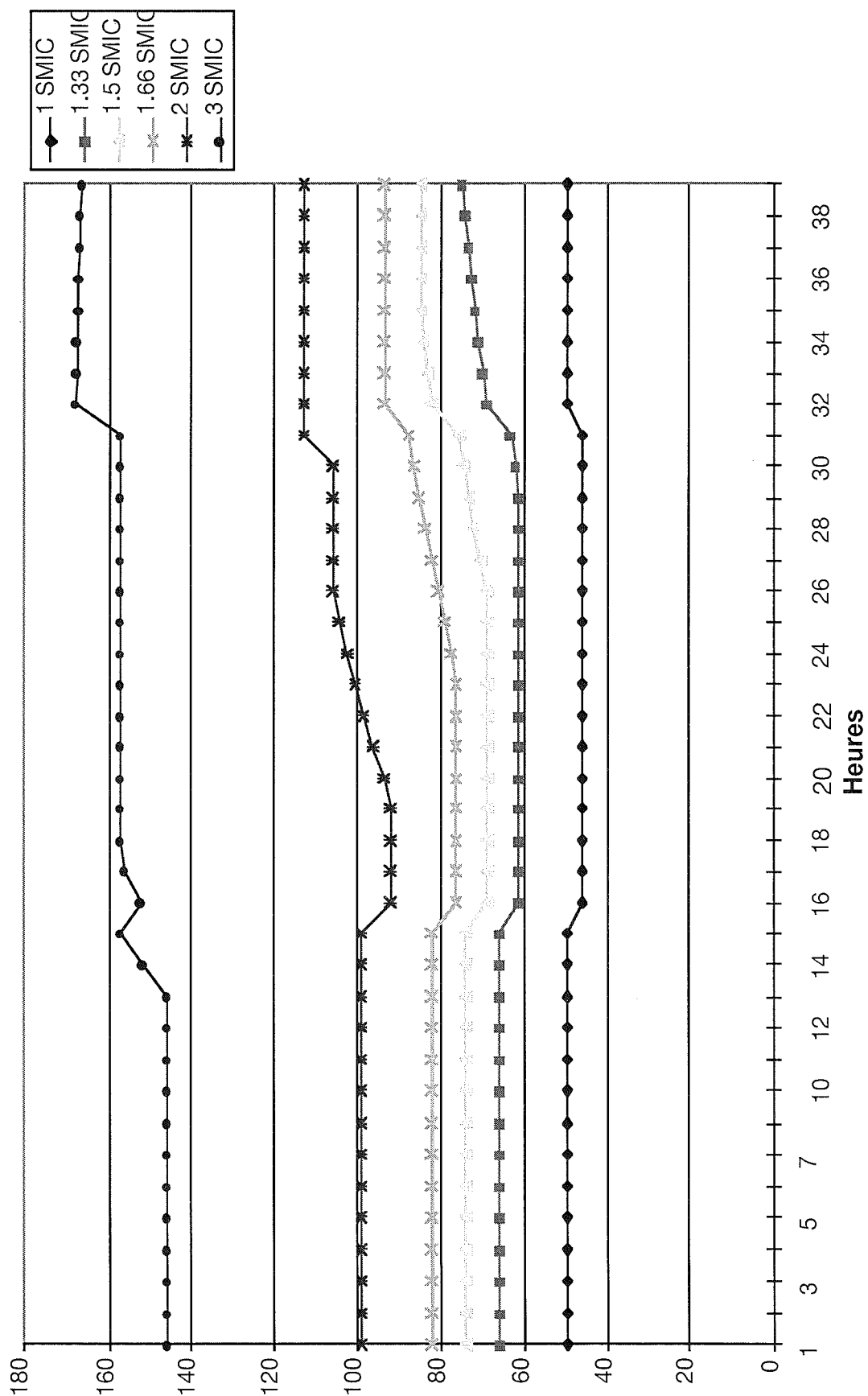
c) *fin des années 80* : se met en place une politique d'incitation au développement du travail à temps partiel. Les mesures revêtent diverses formes : subventions ou primes aux employeurs, exonérations de charges sociales, crédits d'impôt, maintien partiel du revenu. L'objectif est de promouvoir l'embauche à temps partiel ou la transformation d'emplois à temps plein en temps partiel. Le taux de diffusion du travail à temps partiel augmente alors rapidement pour atteindre 15 % en 1994;

d) *début des années 90* : la politique de l'emploi s'est engagée dans la voie de l'exonération partielle de charges sociales patronales sur les faibles salaires et sur les embauches à temps partiel (pour des emplois dont la durée d'activité est comprise entre 16 et 32 heures). La loi de finance pour 1996 a fusionné en une seule mesure l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour les bas salaires (initiée en juillet 1993) et la réduction dégressive de charges sur les bas salaires instituée en septembre 1995. Le nouveau dispositif prévoit une réduction de charges sur les salaires jusqu'à 1.33 fois le salaire mensuel minimum (sur base d'un plein temps) qui dépend, non pas du volume d'activité mais du montant mensuel de la rémunération. Pour les salariés dont le salaire mensuel est inférieur au salaire mensuel minimum (sur base d'un temps plein), l'abattement représente une baisse de plus de 12 % du coût salarial. Cette mesure est de nature à inciter le développement d'emplois faiblement rémunérés, et partant d'emplois à volume réduit d'activité.

<sup>7</sup> Cf. D. Greiner, F. Calcoen, *Aménagement-réduction du temps de travail, coût du travail et rémunération*, Recherche pour la Région Nord-Pas-de-Calais, mai 1997, 116 p. Les niveaux de salaire sont définis par rapport à la valeur du salaire minimum horaire (SMIC) au 1er janvier 1997 : 1 SMIC (37.91 francs), 1.33 SMIC (50.42 francs), 1.5 SMIC (56.87 francs), 1.66 SMIC (62.93 francs) %, 2 SMIC (75.82 francs), 3 SMIC (113.73 francs). Le choix de ces diverses valeurs est motivé par le souci de repérer les effets de seuils introduits par les divers abattements, notamment pour des niveaux de salaire réalistes (le salaire horaire médian en 1996, sur base d'un temps plein, est de l'ordre de 60 francs et le salaire moyen de l'ordre de 75 francs).

Le cumul des diverses mesures a en fin de compte introduit des distorsions significatives dans les fonctions de coûts du travail : selon le taux de salaire horaire de référence, le coût horaire moyen pour l'employeur varie de façon sensible en fonction du volume horaire. Nous avons simulé le coût horaire moyen pour différents taux de salaire net horaire selon le volume de travail<sup>7</sup> en tenant compte des divers éléments de la législation qui affectent les taux de cotisations sociales supportées par l'employeur (graphique 2). Par exemple, pour un salaire horaire rémunéré sur la base du salaire minimum horaire (1 SMIC = 37.91 francs), le coût horaire moyen supporté par l'employeur pour un volume d'activité inférieur à 16 heures ou supérieur à 32 heures est d'environ 49.5 francs (soit un taux de prélèvement de 30 %) et tombe à moins de 46 francs entre 16 et 32 heures (soit un taux de prélèvement de 21 %). Pour des niveaux de salaire plus élevés, les distorsions dans la fonction de coût du travail peuvent être encore plus fortes.

Graphique 2 - Coût du travail horaire moyen selon le taux de salaire et le nombre d'heures hebdomadaires de travail



Ces distorsions sont à l'évidence une incitation au développement d'emplois à temps partiel. Le seuil de 16 heures pour l'exonération partielle de charges sociales prévient le développement d'emplois à temps trop réduit qui, comme nous le verrons dans la section 4, perdent l'avantage de droits sociaux. Le volume d'activité des travailleurs à temps partiel se concentre sur des horaires inférieurs à 20 heures : 60 % des hommes à temps partiel travaillent moins de 20 heures et 10.1 % moins de 11 heures par semaine (tableau 1).

**Tableau 1** : Volume horaire hebdomadaire habituel des salariés déclarant travailler à temps partiel

	Total		Hommes		Femmes	
	1985	1996	1985	1996	1985	1996
01-10 heures	12.5	10.1	7.8	9.6	13.3	10.2
11-20 heures	44.4	40.5	42.3	50.5	44.7	38.6
21-24 heures	9.7	9.3	10.3	7.7	9.6	8.7
25-30 heures	20.4	22.2	19.2	16.5	20.6	23.2
31 heures et plus	13.0	17.9	20.4	15.7	11.8	18.4
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Source : Eurostat, *Enquêtes sur les Forces de Travail*.

### 3.3. Le travail à durée déterminée

Les contrats à durée déterminée (CDD) n'ont de statut juridique que depuis 1979. La loi de 1979, sans être hostile à cette forme d'emploi, en précise le régime et garantit un minimum de droits aux travailleurs concernés. En 1982, le législateur fait du contrat à durée déterminée un contrat d'exception : tout contrat de travail est normalement réputé de durée indéterminée. L'utilisation du travail à durée déterminée est dès lors fortement encadrée : la loi définit les situations qui peuvent justifier l'utilisation de ce type de contrat et en limite la durée.

Les conditions d'utilisation du CDD sont assouplies en 1985 et en 1986. La durée maximale des contrats, renouvellements compris, est fixée à 24 mois. Les textes législatifs continuent de stipuler que l'objet de ces contrats est de faire face à un surcroît d'activité ou de remplacer un salarié momentanément absent.

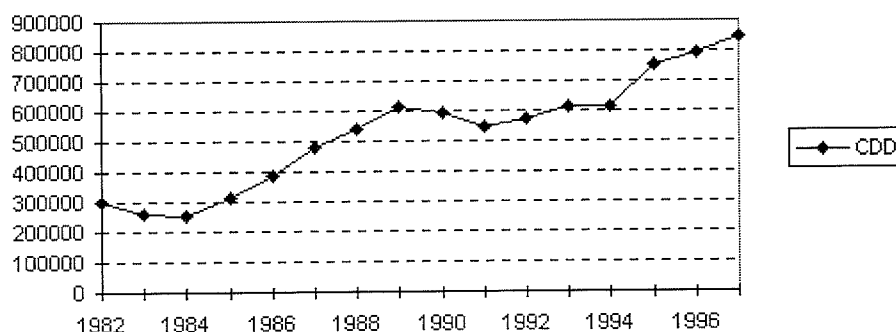
En 1990, le législateur resserre de nouveau les conditions de recours aux CDD en précisant qu'un tel contrat ne peut être conclu que pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire et seulement dans un certain nombre de cas délimités (remplacement d'un salarié ; accroissement temporaire de l'activité ; emploi à caractère saisonnier). Le CDD est renouvelable une fois seulement, avec une durée totale qui ne peut excéder 18 mois (24 mois à l'étranger). Enfin, l'indemnité de précarité passe de 5 à 6 % du montant de la rémunération brute perçue durant la durée du contrat.

Les textes affirment l'égalité des droits prévus par la loi comme ceux prévus par les conventions collectives entre salariés liés à l'employeur par un contrat à durée déterminée et ceux liés par un CDD. Dans les faits, la portée de ce principe d'égalité est limitée en raison du jeu de clauses d'ancienneté pour accéder à certains avantages.

L'évolution du nombre de recours à des CDD reflète assez bien les orientations de la législation. En avril-mai 1982, le nombre de contrats à durée déterminée s'établissait autour de 300.000. L'entrée en vigueur des ordonnances de 1982 a réduit le nombre de contrats à 250.000 en mars 83. Les assouplissements de la législation au milieu des années 80 ont favorisé le retournement de tendance. Entre mars 1984 et mars 1989, le nombre total de CDD passe de 256.000 à 611.000. Après une légère inflexion au début des années 90, le nombre de CDD passe brutalement de 613.000 en 1994 à 750.000 en 1995 pour atteindre près de 850.000 en 1997. Cette montée va de pair avec une utilisation de plus en plus fréquente du CDD comme filière obligée pour passer en contrat à durée indéterminée.



**Graphique 3 : Salariés engagés sous contrat à durée déterminée**



Source : INSEE, *Enquêtes Emplois*

### 3.4. Le travail intérimaire

**L**e travail intérimaire est doublement atypique au regard des critères que nous avons retenus : il se caractérise, d'une part par un rapport de subordination partagé entre l'entreprise de travail intérimaire et son client, et d'autre part par une relation de travail très instable (la durée moyenne des missions était de 2 semaines en 1996 et de 1.8 semaine au premier trimestre 1997).

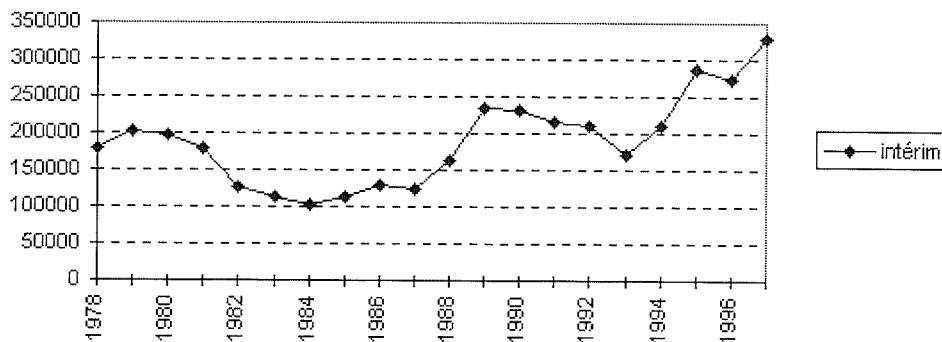
La première législation sur le travail intérimaire date de 1972, après une forte croissance dans la fin des années soixante. L'objectif est clairement de limiter les abus et de protéger les travailleurs concernés : il fallait « moraliser l'intérim ». La loi prévoit notamment le versement par l'employeur d'une indemnité de précarité proportionnelle au salaire.

La loi de 1972 stipulait que le recours au travail intérimaire était une solution de dépannage et de courte durée, sans autre précision. L'utilisation croissante du travail intérimaire pour des motifs peu fondés a conduit le législateur à renforcer la législation. L'ordonnance de 1982 limite le nombre de recours licites au travail intérimaire. Désormais, la justification du recours doit être fournie par l'utilisateur et non plus par l'entreprise de travail intérimaire. La durée des contrats est également limitée à six mois, sous peine de transformation en contrat de travail permanent. L'indemnité de précarité est scindée en deux. Une fraction est versée à la fin de la mission (10 %). L'autre fraction (5 %) n'est versée que si l'entreprise de travail intérimaire ne propose pas au salarié une nouvelle mission d'une durée au moins égale à la moitié de la précédente dans un délai de trois jours.

L'ordonnance de 1982 stipule par ailleurs l'égalité de traitement des intérimaires avec les salariés permanents, ce qui inclut une rémunération de base identique, le paiement des jours fériés, l'accès aux équipements collectifs, la mise en place d'institutions représentatives au sein de l'entreprise de travail intérimaire. En 1985 et 1986, de nouvelles dispositions législatives étendent les cas de recours possibles (la liste limitative des recours à l'intérim est supprimée et remplacée par une définition générale des conditions d'utilisation), augmentent les durées des contrats, ouvrent de nouvelles possibilité de prolongation des missions d'intérim (jusqu'à 24 mois). En 1990, les conditions d'exécution des missions d'intérim sont revues. La durée maximale des missions est fixée à 18 mois (9 mois en cas d'attente de recrutement; 24 mois si la mission est exécutée à l'étranger) ; un seul renouvellement est autorisé. Alors que les conditions d'utilisation se font plus restrictives, le taux de l'indemnité de précarité est réduit : il passe de 15 à 10 %.

Sur la période considérée, le travail intérimaire a vu son statut consolidé. Le législateur a moralisé le recours à ce type d'emploi en en réglementant l'usage et en en limitant la durée. Les recours au travail intérimaire sont sensibles à ces changements (graphique 4). Les ordonnances de 1982 ont fait chuté l'activité du secteur, au profit d'une élévation de la qualification des emplois intérimaires. Les lois de 1985 et 1986 ont relâché les contraintes sur le travail intérimaire et dans le même temps ont renforcé la protection des travailleurs concernés. Mais ce faisant, elles ont contribué à faire sauter le verrou que constituait l'affirmation de la permanence de la relation de travail.

**Graphique 4 :** Travail intérimaire (équivalents-emplois temps plein)



Source : INSEE, *Enquêtes Emplois*

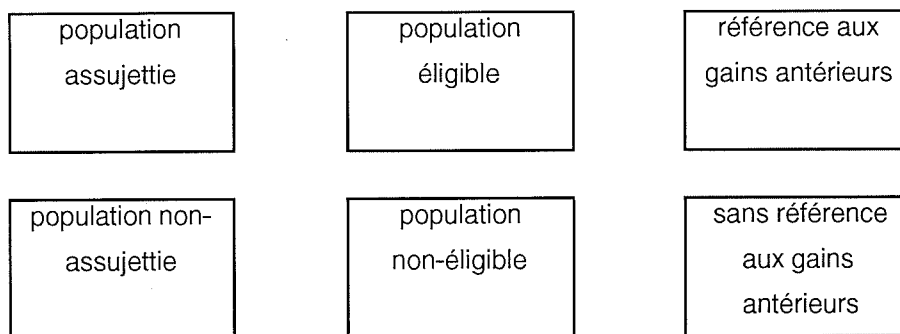
Le travail intérimaire représente en équivalent temps plein moins de 1.5% de l'emploi salarié. Mais l'effectif concerné est beaucoup plus important : pour l'année 1996, 1.240.000 personnes ont effectué au moins une mission d'intérim (en moyenne, chaque intérimaire a réalisé cinq missions sur l'année).

#### 4. PROTECTION SOCIALE ET NOUVELLES FORMES D'EMPLOI

**L**e droit social a accompagné le développement des formes de travail atypique en affirmant l'égalité de traitement des salariés en termes de protection individuelle et collective. Mais il n'est pas évident que l'affirmation du principe d'égalité soit suffisante pour garantir une protection sociale aux salariés engagés dans des formes d'emploi atypique. Le système de protection sociale français s'est-il adapté aux nouvelles caractéristiques de l'emploi ?

Pour apprécier ces évolutions, trois étapes dans la constitution des droits individuels sont à considérer (schéma 1). Pour prétendre aux prestations contributives, le demandeur doit être assujéti au paiement préalable de cotisations. Il doit également vérifier certaines conditions d'éligibilité. Celles-ci sont le plus souvent exprimées en termes de durée d'activité ou de montant minimum de cotisations. Enfin, le montant et la durée des droits sont déterminés en fonction des gains (ou des cotisations) antérieurs ou de la trajectoire professionnelle de l'assuré. Ce processus de constitution des droits garantit une protection maximale aux travailleurs occupés dans des formes typiques d'emplois. Qu'en est-il pour les nouvelles formes d'emploi ? Après avoir rappelé les conditions générales d'assujettissement, nous examinons les conditions d'éligibilité et d'indemnisation pour les trois risques sociaux que sont le chômage, la maladie et la vieillesse.

**Schéma 1 : Processus de définition des droits aux prestations**



#### 4.1. La condition d'assujettissement

L'emploi typique est caractérisé par un contrat direct de travail établi entre l'employeur et le travailleur. Le salarié et son employeur sont alors conjointement assujettis au paiement de cotisations de Sécurité Sociale. En contrepartie, le salarié peut, s'il remplit les conditions d'éligibilité, bénéficier de prestations sociales d'origine contributive en cas de perte involontaire de ses moyens de subsistance (chômage, maladie, vieillesse).

Tous les travailleurs occupés dans des emplois salariés sont assujettis aux cotisations sociales, indépendamment de la nature du contrat de travail, de la durée et de la régularité de l'activité ou du montant de rémunération. Les cotisations sont en effet exigées dès le premier franc ou la première heure de travail, quel que soit le volume d'activité du travailleur ou son revenu global.

Les cotisations sont calculées proportionnellement au salaire. Elles sont pour partie plafonnées, bien que la tendance récente soit au déplafonnement. Des aménagements ont progressivement été apportés dans les modalités de calcul des cotisations pour neutraliser l'effet de ces plafonds et ainsi éviter, par exemple que deux emplois à temps partiel ne coûtent davantage qu'un emploi à temps plein ou qu'un salarié ayant deux employeurs ne supporte davantage de charges sociales que s'il n'en avait qu'un. La politique d'exonération partielle de charges sociales mise en place depuis le début des années 90 n'a pas d'incidence sur l'assujettissement ni sur les droits auxquels peuvent prétendre les travailleurs concernés.

Mais il ne suffit pas que les salariés soient assujettis au paiement de cotisations pour avoir droit aux prestations. Il faut aussi qu'ils justifient d'une durée d'activité minimale et d'une ancienneté contributive. Les conditions d'éligibilité et d'indemnisation varient selon le type de prestations. Nous examinons successivement le chômage, la santé, la retraite.

## 4.2. L'indemnisation du chômage

L'accès aux prestations de chômage suppose un volume minimal d'activité exprimé en nombre d'heures ou de jours (sur la base de 5.6 heures par jour). Ramenées en équivalent hebdomadaire, ces conditions conduisent à écarter de l'indemnisation du chômage, les salariés qui travaillent moins de 15 heures par semaine. Cette condition n'a pas été modifiée.

La réglementation a par contre modifié à plusieurs reprises les exigences en termes d'ancienneté qui déterminent la durée de l'indemnisation. Les grandes étapes de l'évolution du système français depuis le début des années 80 sont les suivantes :

- 1979-1982 : les conditions de droit commun s'appliquent dès lors que le salarié justifie de trois mois d'activité dans l'année précédant la rupture du contrat de travail (RCT) : il bénéficie d'une indemnisation pour une année, avec une prolongation possible de deux années;
- 1983-1986 : le salarié qui justifie entre trois et six mois d'activité dans l'année précédant la RCT ne peut prétendre qu'à une durée d'indemnisation de trois mois, sans prolongation possible;
- 1986-1992 : les conditions d'indemnisation sont encore resserrées : trois à six mois d'activité dans l'année précédant la RCT ouvrent des droits pendant trois mois mais à un taux réduit;
- depuis 1992 : le nouveau protocole modifie les durées d'affiliation et les durées d'indemnisation correspondantes. La durée d'affiliation minimale passe de trois mois sur les 12 derniers mois à quatre mois sur les huit derniers mois. En contrepartie, la durée d'indemnisation est légèrement allongée (4 mois au lieu de 3). Le nouveau système modifie également le mode de calcul des prestations. Auparavant, les prestations étaient composées d'un forfait et d'une partie proportionnelle. Le nouveau système prévoit une allocation proportionnelle unique dégressive, avec cependant un plancher. Pour les travailleurs présentant les références à l'emploi les plus faibles, ce plancher joue le rôle occupé auparavant par le forfait. Ces caractéristiques sont celles du système actuellement en vigueur (tableau 2).

**Tableau 2 : L'assurance-chômage au 1.1.1997.**

durée d'affiliation	durée totale d'indemnisation	dont à taux normal
4 mois au cours des 8 derniers mois	4 mois	4 mois
6 mois au cours des 12 derniers mois	7 mois	4 mois
8 mois au cours des 12 derniers mois		
- moins de 50 ans	15 mois	4 mois
- 50 ans et plus	17 mois	7 mois
14 mois au cours des 24 derniers mois		
- moins de 50 ans	30 mois	9 mois
- 50 ans et plus	45 mois	15 mois
27 mois au cours des 36 derniers mois		
- 50 à 54 ans	45 mois	20 mois
- 55 ans et plus	60 mois	27 mois

En outre, lorsque les chômeurs ont épuisé leurs droits à l'indemnisation du chômage, mais qu'ils justifient d'un minimum de 5 années d'activité professionnelle dans les 10 dernières années précédant la fin de leur contrat de travail, ils peuvent bénéficier d'une prestation d'assistance soumise à une condition de ressources. Cette allocation de solidarité spécifique est attribuée pour une période de six mois renouvelable<sup>8</sup>. Fin 1996, plus de 500000 chômeurs en bénéficiaient. Une autre prestation d'assistance existe pour les demandeurs d'emploi n'ayant pas ou très peu de passé professionnel : l'allocation d'insertion. Mais début 1993, l'accès en fut supprimé pour les jeunes et les femmes soutien de famille, faisant chuter le nombre de prises en charge de près de 200000 à moins de 30000 en 1993.

Les travailleurs occupés dans des emplois à faible volume horaire ou de faible durée ne peuvent donc accéder à l'indemnisation du chômage. Les conditions d'accès aux prestations d'assistance sont également très restrictives. Il est clair que le système d'indemnisation du chômage, soucieux de répondre à un délicat souci d'équilibre financier, ne s'est guère adapté pour prendre en charge les salariés occupés dans des formes d'emploi qui s'éloignent par trop de la configuration dominante. Et lorsqu'ils sont éligibles, les chômeurs présentant un historique d'emploi court ne peuvent prétendre qu'à une indemnisation très limitée dans le temps. Un effort a cependant été fait en leur faveur pour maintenir un taux normal d'indemnisation. En 1996, alors que l'on recensait plus de 3

<sup>8</sup> Pour les personnes dispensées de recherche d'emploi, elle est attribuée pour une durée indéterminée.

millions de chômeurs, moins d'1.9 million bénéficiait d'une prestation d'assurance-chômage. L'allocation mensuelle moyenne était de 4270 francs : 54 % des allocataires touchaient moins de 4000 francs ; 36 % entre 4000 et 7000 francs et 10 % plus de 7000 francs.

#### 4.3. L'assurance maladie

L'accès aux droits sociaux en cas de maladie, qu'il s'agisse de remboursement de dépenses ou de revenu de remplacement, est soumis à une durée d'affiliation minimale. Les conditions d'éligibilité sont exprimées soit en termes de durée d'activité, soit en termes de montant de cotisations.

a) Les prestations en nature (remboursement des frais médicaux, pharmaceutiques, chirurgicaux occasionnés par la maladie de l'assuré ou de ses ayants droit) sont accordées sans limitation de durée tant que l'individu demeure assuré à condition qu'il continue de vérifier l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- avoir occupé un emploi salarié pendant au moins 1200 heures au cours d'une année civile (soit en moyenne 100 heures par mois ou 25 heures par semaine) ;
- avoir versé des cotisations au titre de l'assurance pendant une période de six mois civils pour un montant au moins équivalent aux cotisations dues pour un salaire égal à 2080 fois la valeur du SMIC horaire.

Depuis 1980, des conditions moins restrictives sont introduites qui permettent l'ouverture de droits à des travailleurs ne répondant pas aux conditions générales précédentes. Ces droits, appréciés sur une base semestrielle, sont ouverts aux travailleurs qui justifient :

- avoir occupé un emploi salarié ou assimilé pendant au moins 600 heures au cours d'une période de six mois civils (soit l'équivalent de 25 heures hebdomadaires) ;
- avoir versé des cotisations d'un montant au moins égal aux cotisations dues pour un salaire égal à 1040 fois la valeur du SMIC horaire (sur une période de six mois civils).

Les conditions d'ouverture du droit sont également remplies si l'assuré justifie à la date d'ouverture du droit :

- avoir occupé un emploi salarié ou assimilé pendant au moins 200 heures au cours du trimestre civil ou des trois mois précédents (soit l'équivalent de 16 heures hebdomadaires) ;
- avoir occupé un emploi salarié ou assimilé pendant au moins 120 heures au cours du mois civil ou du mois précédent.

Ces conditions peuvent être suspendues pour des salariés entrant dans le régime ou nouvellement immatriculés.

b) Les prestations en espèces recouvrent les indemnités journalières versées à l'assuré en cas d'arrêt de travail. Ces indemnités sont égales à la moitié du salaire journalier de base. Pour avoir droit aux indemnités journalières de l'assurance maladie pendant les six premiers mois d'interruption de travail, l'assuré doit justifier :

- soit avoir occupé un emploi salarié ou assimilé pendant au moins 200 heures au cours du trimestre civil ou des trois mois précédant l'interruption de travail ;
- soit avoir versé des cotisations pour un montant au moins égal à celui dû pour un salaire égal à 1.040 fois la valeur du SMIC horaire.

Lorsque l'arrêt de travail se prolonge au-delà du sixième mois, l'assuré doit avoir été immatriculé depuis 12 mois au moins avant l'interruption de travail et doit avoir travaillé au moins 800 heures au cours des quatre trimestres civils (ou des 12 mois) précédant l'interruption de travail, dont 200 heures au cours du premier trimestre (ou des 3 premiers mois).

En d'autres termes, les conditions générales de l'assurance-maladie stipulent que pour bénéficier des prestations en espèces pendant six mois (douze mois), l'assuré doit justifier l'équivalent d'une activité régulière de 100 heures par mois pendant six mois (douze mois), soit plus d'un mi-temps. Sur la base du trimestre, l'assuré doit justifier de 200 heures (soit l'équivalent de 67 heures par mois) et sur la base du mois, 120 heures.

Sur la base de l'année ou du semestre, il est exigé des salariés l'équivalent d'une activité à mi-temps (100 heures par mois). Les conditions semestrielles ramènent cette limite à 67 heures par mois, soit plus de 15 heures en base hebdomadaire. Les travailleurs à temps réduit, qui ne répondent pas aux critères en termes de cotisations minimales, sont donc de fait exclus des droits à l'assurance-maladie. Par contre, le



système ne pénalise pas les individus qui alternent des périodes d'activité et d'inactivité, sous réserve que sur la base du semestre ou de l'année, ils puissent justifier d'un équivalent d'activité à mi-temps. Les salariés qui ne vérifient pas les conditions d'éligibilité peuvent cependant accéder aux soins de santé, soit au titre d'ayant droit (conjoint ou parent), soit bénéficier de l'aide médicale gratuite.

Il faut également mentionner l'importance jouée en France par les régimes complémentaires (souscrite à titre individuelle ou professionnelle). Elles jouent un rôle important à la fois dans le maintien des revenus durant les périodes de maladie et dans le remboursement des soins. Or 17 % des Français n'ont pas de protection complémentaire. Les salariés dans les statuts les plus précaires (changements d'employeurs, chômage récurrent) sont probablement dans ce cas de figure.

#### **4.4. L'assurance-vieillesse**

**L**a valorisation des trimestres d'activité pour l'ouverture des droits à l'assurance-vieillesse est calculée sur le minimum requis pour la maladie : un minimum de cotisations calculé sur la base de 200 heures rémunérées au SMIC par trimestre (correspondant à 16 heures d'activité hebdomadaire rémunérées au SMIC) est exigé. Cette condition n'a pas été revue.

Aucune autre condition n'est exigée : il suffit que le salarié justifie d'un seul trimestre d'activité sur toute sa vie pour prétendre à une pension de retraite dès lors qu'il a atteint l'âge minimal requis (60 ans). Le montant de la pension est établi en fonction du nombre d'années d'activité et du niveau de revenu antérieur. Les pensions d'un très faible montant font l'objet d'un versement forfaitaire unique au moment de la liquidation.

Jusqu'en 1972, le montant de la pension était calculé sur la base des dix dernières années. Cette modalité était défavorable au passage à temps partiel en fin de vie active en cas de déclin physique et était propre à décourager toute activité déclarée à temps partiel au-delà de l'âge de la retraite. À partir de 1973, le salaire de référence est apprécié non plus à partir du salaire des dix dernières années, mais de dix meilleures années. En 1994, de nouvelles modalités de calcul entrent progressivement en vigueur : l'âge de la retraite est resté fixé à 60 ans, mais la durée d'activité requise pour une pension pleine a été allongée (de 150 à 160 trimestres de la durée d'activité) et le calcul du salaire de référence a été modifié (vingt meilleures années de salaire au lieu de dix).

Comme pour la maladie, il faut noter l'importance des régimes complémentaires qui améliorent de façon substantielle les revenus des retraités : de l'ordre de 20 % pour les non-cadres, et davantage pour les cadres.

#### **4.5. Une adaptation limitée de la protection sociale**

**L**es conditions d'accès aux principales prestations sociales favorisent à l'évidence les relations de travail stables et régulières. Les travailleurs dont la durée d'activité est supérieure à 16 heures hebdomadaires bénéficient d'une protection équivalente. Alors que le droit du travail a affirmé le principe d'égalité des droits individuels et collectifs, les modalités d'accès aux prestations sociales ont peu évolué pour garantir des droits aux salariés occupés dans des emplois irréguliers ou de faible volume horaire.

L'évolution la plus notable concerne l'accès aux prestations en nature de l'assurance-maladie : les conditions subsidiaires permettent l'accès aux soins des salariés qui présentent des historiques d'emploi très courts. En effet, les conditions de l'assurance-maladie ont été assouplies de sorte que les salariés occupant des emplois de façon discontinue peuvent bénéficier des prestations en nature, à la condition cependant de justifier d'un minimum d'activité.

Les évolutions de l'indemnisation du chômage sont plus difficiles à interpréter. Les réformes récentes tendent cependant à prendre en compte la difficulté pour certains salariés d'accumuler des droits. Mais ces adaptations ne sont pas significatives face à la montée des formes d'emplois les plus précaires (CDD, intérim) et à faible volume horaire. Enfin, concernant les droits à la retraite, l'allongement de la période de référence peut avoir des effets négatifs sur les taux de pension.

Globalement, les salariés occupés dans des emplois atypiques sont de fait moins bien protégés que les autres salariés alors qu'ils sont soumis à des risques de perte d'emploi plus élevés (tableau 3). En cas de perte d'emploi, les salariés occupés dans des emplois à faible volume horaire (470000 personnes travaillent moins de 15 heures par semaine en 1997) ne peuvent prétendre ni à l'indemnisation du chômage ni aux prestations en espèces en cas de maladie ou de maternité. Les salariés occupant des emplois temporaires peuvent se constituer un historique d'emploi qui leur ouvrira un minimum de droits.

**Tableau 3 :** Proportion de personnes au chômage en mars par rapport à leur situation précédente

situation année précédente	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
- CDI à temps complet	2.3	2.8	3.0	3.5	3.6	2.8	2.7
- CDI à temps partiel	3.4	4.1	4.4	4.1	3.9	4.2	4.0
- CDD + intérim	22.0	22.0	26.4	29.0	27.1	23.0	24.2
- Contrats aidés + apprentis	24.1	18.8	24.4	27.8	36.2	29.8	30.7

Source : INSEE, *Enquête Emplois*

En final, il apparaît clairement que la protection sociale dans sa configuration actuelle n'est pas en mesure de répondre aux défis posés par le développement des formes atypiques d'emploi. Elle offre cependant une protection sociale complète aux travailleurs occupés dans des emplois à temps partiel, ou qui peuvent y être assimilés au vu du volume horaire travaillé annuellement. L'inadéquation entre la protection sociale et les nouvelles formes d'emploi est évidente. Faut-il pour autant envisager une séparation entre les deux partenaires de ce vieux couple ?

## 5. PROTECTION SOCIALE ET EMPLOI : UN LIEN MENACÉ ?

Ce qui semble en cause, c'est à l'évidence la légitimité du lien historique entre protection sociale et emploi. À vrai dire, ce lien a déjà changé de nature au cours des dernières décennies. D'une part, les politiques d'emploi ont grandement instrumentalisé la protection sociale. L'exemple le plus flagrant en fut la prise en charge des travailleurs et chômeurs âgés qui a mobilisé l'assurance-chômage, les systèmes de retraite, l'assurance-maladie à travers l'invalidité. De même, les exonérations de charges sociales sont aujourd'hui un instrument privilégié de la politique d'emploi.

D'autre part, et en partie en conséquence du point précédent, la tendance est à la fiscalisation de la protection sociale. Les taxes affectées représentent en 1996 près de 8 % des recettes de la protection sociale contre 2.3 % en 1981, la part des cotisations étant stabilisées autour de 75 % et même tendant légèrement à baisser<sup>9</sup>. Le lien entre emploi et protection sociale devrait à terme s'en trouver affaibli. La question demeure cependant de savoir si ces inflexions marquent ou non une sortie progressive de la protection sociale française d'une logique professionnelle pour une logique d'universalité. Si tel était le cas, la

<sup>9</sup> Les taxes affectées sont : la contribution sociale généralisée et le remboursement de la dette sociale (RDS). La CSG, mise en place en 1991, est formée de trois impositions distinctes, avec leurs règles propres d'assiette et de recouvrement : contribution sur les revenus d'activité salariaux et non-salariaux, contribution sur les revenus du capital et du patrimoine, contribution sur les revenus de remplacement. Le remboursement de la dette sociale, mis en place en 1995, est un prélèvement transitoire (13 ans) calculé sur la même base que la CSG.

situation des personnes aujourd'hui exclues de la prise en charge pour cause d'historique d'emploi insuffisant pourrait trouver une issue. Pourtant, une telle dynamique ne manquerait pas de laisser subsister, voire d'accentuer les écarts entre les salariés occupés dans des emplois typiques et les autres. Les avantages sociaux d'entreprise ou conventionnels dont nous avons peu parlé ici devraient jouer un plus grand rôle dans la protection sociale et les salariés occupés dans les formes d'emploi les plus atypiques seront toujours les parents pauvres.

De façon encore plus fondamentale, est ainsi posée la question de la légitimité du lien, non plus entre protection sociale et emploi, mais entre revenu et travail. Une réponse partielle a déjà été apportée à cette interrogation avec la mise en place du Revenu Minimum d'Insertion en 1988<sup>10</sup>. Le RMI, même si tel n'était pas initialement son but, contribue à institutionnaliser le droit à un revenu pour les personnes les plus éloignées du marché du travail. La mise en place d'un système universel d'assurance maladie devrait de son côté permettre à ces mêmes personnes à accéder dans les conditions réglementaires normales (et non plus d'exception) au système de santé. L'affaiblissement du lien entre emploi et protection sociale est apparemment en faveur des populations occupées dans des emplois atypiques. À travers ces évolutions se profilent sans doute de nouvelles modalités du partage social dont l'avenir nous dira si elles sont politiquement faisables.

---

10. Cf. G. Demuijnck, D. Greiner, « Une légitimation publique du droit au revenu : le débat sur le revenu minimum d'insertion en France » in : Marco Borghi et Patrice Meyer-Bisch (éd.), *Ethique économique et droits de l'homme. La responsabilité commune*, Editions Universitaires, Fribourg (CH), 1998, p. 253-272.

# **ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE ET DÉRÉGULATIONS**

## **L'ASSURANCE-CHÔMAGE EN BELGIQUE**

Jean-Paul JANSSENS

Substitut de l'Auditeur du Travail

Faculté de droit - Université Catholique de Louvain

**M**on intervention se limitera au seul secteur de l'assurance chômage: quelles ont été les évolutions de cette assurance au cours des vingt cinq dernières années. Il n'était pas possible d'étudier l'ensemble des évolutions, je me suis limité à celles qui m'apparaissaient être les plus marquantes: l'indemnisation, les jeunes ayant terminé leurs études, le travail à temps partiel et le chômage de longue durée. J'ai également abordé deux "nouveautés": les agences locales pour l'emploi et le plan d'accompagnement des chômeurs.

De cette brève étude, il en ressort une évolution assez négative qui se traduit en termes de précarisation, d'exclusion et de glissement de l'assurance sociale vers l'aide sociale.

Paradoxalement, des formules conçues pour réinsérer le chômeur dans le monde du travail se transforment en sources d'exclusion. Ne s'agit-il pas d'une forme de dérégulation ?

Mais avant d'aborder ces différents points, il m'a semblé important de présenter la structure de cette branche de la sécurité sociale et les institutions qui la gèrent. La structure existante m'est apparue, vu sa complexité, être aussi une source d'exclusion pour le chômeur.

## **1. LES INSTITUTIONS DU RÉGIME DE L'ASSURANCE CONTRE LE CHÔMAGE INVOLONTAIRE**

**L**e fonctionnement de ce régime est confié à des organismes de paiement des allocations de chômage (des organismes créés par les principales organisations syndicales et une caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, la CAPAC) ainsi qu'à l'Office national de l'Emploi (ONEm) et à ses bureaux régionaux du chômage.

Le contrôle des chômeurs est exercé par les administrations communales sous la surveillance de l'ONEm.

### **1.1. L'Office National de l'Emploi.**

**L**'ONEm est un établissement public institué auprès du Ministère de l'Emploi et du Travail. Le comité de gestion de l'Office est composé de représentants des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Les partenaires sociaux y jouent un rôle très important.

Il exerce ses missions par l'intermédiaire de bureaux de chômage (30 au total) qui sont dirigés par un directeur qui prend toutes les décisions sur le droit aux allocations de chômage.

La compétence de l'ONEm se limite à l'octroi des allocations de chômage; le placement des chômeurs et la formation professionnelle relèvent désormais de la compétence des communautés et des régions.

### **1.2. Les organismes de paiement (O.P.).**

**L**es allocations de chômage sont payées à leurs bénéficiaires par l'intermédiaire soit des organismes de paiement institués par les organisations syndicales représentatives agréées par le Roi et dotées de la personnalité juridique, soit par la CAPAC, établissement public administré par le comité de gestion de l'ONEm.

La CAPAC paie les allocations aux travailleurs non syndiqués.

Première particularité du système belge, la présence dans l'organigramme d'institutions d'origine privée: les caisses syndicales. Ceci n'est pas propre à l'assurance chômage. En effet, on retrouve une situation similaire en assurance maladie-invalidité (les organismes assureurs c'est-à-dire les mutuelles) et en allocations familiales (les caisses de compensation pour allocations familiales, dites libres). Il n'y a pas de gestion paritaire dans ces différentes institutions.

Autre originalité, l'organisme de paiement est privé du pouvoir de décision. Son rôle se limite à celui d'un intermédiaire de première ligne. Le chômeur doit choisir un organisme de paiement à qui il remettra tous les documents utiles pour voir son droit aux allocations de chômage reconnu. L'organisme de paiement introduit ce dossier auprès de l'ONEm dans le délai réglementaire et paie les allocations sur base de l'autorisation délivrée par l'ONEm. Les fonds nécessaires sont avancés par l'Office qui contrôlera les paiements ainsi effectués et rejettera les sommes payées indûment. Il appartiendra à l'organisme de paiement de les récupérer auprès des chômeurs. Outre cette mission de paiement, la caisse chômage se voit également confier une mission d'information à l'égard de leurs membres.

Les organismes de paiement reçoivent de l'Etat fédéral des indemnités proportionnelles au nombre de cas traités leur permettant ainsi de couvrir leurs frais d'administration.

Cette structure comportant deux organismes entraîne des difficultés pour le chômeur :

- une lenteur administrative due à la présence d'un intermédiaire. Actuellement, la durée de traitement d'un dossier (avant qu'une autorisation de paiement ne soit délivrée) varie d'un mois à plusieurs mois selon la complexité du dossier, la rapidité avec laquelle il est introduit à l'ONEm, l'époque de transmission (le nombre de nouvelles demandes est très important en début d'année civile, à la fin de l'année scolaire, en hiver en raison de la mise en chômage pour cause d'intempéries),
- une confusion existe dans l'esprit des chômeurs en ce qui concerne le rôle de chacun : offices de placement, ONEm, FOREM<sup>1</sup>. La plupart des chômeurs ne savent pas que l'office de placement ne décide pas des sanctions, des non paiements, etc. Cette pluralité d'organismes peut conduire le chômeur à commettre des erreurs administratives ayant des retombées fâcheuses. C'est ainsi qu'un chômeur signale une modification au FOREM mais oublie d'en informer l'organisme de paiement. Par la suite, cette personne se voit sanctionnée par l'ONEm pour défaut de déclaration.

<sup>1</sup> Le FOREM est l'Office Communautaire de placement des chômeurs compétent pour la Wallonie. Le placement des chômeurs est depuis la régionalisation de l'Etat une matière de la compétence des Communautés et des Régions. Les pendants du FOREM sont l'ORBEM pour la région de Bruxelles-Capitale et le VDAB pour la Flandre.

Autre retombée, en cas de contestation devant le Tribunal du travail, il est courant de voir un demandeur viser dans son recours l'organisme de paiement alors qu'il s'agit d'une décision adoptée par l'ONEm. Le risque de voir le recours déclaré irrecevable est grand. De plus, il existe de nombreux litiges qui mettent en présence l'ONEm, l'O.P. et le chômeur et qui sont portés devant le Tribunal du travail; la discussion touchant principalement les questions de transmission tardive de documents - à qui la faute? - Défaut d'information - Perte de documents - Ignorance de la réglementation dans le chef du chômeur, etc...

Outre une procédure judiciaire lourde car mettant en présence plusieurs parties, le chômeur sera tenu de prouver ses affirmations et d'établir une faute dans le chef d'un des organismes en vue d'obtenir gain de cause.

Enfin, il me semble aussi qu'il existe dans l'esprit des chômeurs une autre confusion liée au rôle ambigu des « caisses de chômage syndicales ».

En Belgique, le Code Judiciaire autorise les délégués syndicaux (art.728, §3) à représenter leurs affiliés devant le Tribunal du travail. Ces délégués sont donc appelés à défendre des chômeurs contre l'ONEm, le FOREm et même parfois l'organisme de paiement syndical ! Ces débats ne sont pas toujours très clairs ni très sains !

Cette confusion provient du fait que l'affilié (il n'est pas le seul) ne fait pas la différence entre l'organisme de paiement institué par son syndicat et le syndicat lui-même. Autrement dit, pour lui, le service chômage et le service juridique sont deux services proposés par l'organisation syndicale à ses affiliés. Il ne distingue pas les différences juridiques fondamentales existantes entre l'organisme de paiement - même syndical - et l'organisation syndicale. Cela donne lieu à des débats surréalistes.

La structure telle qu'elle existe m'apparaît être une source d'exclusion. Tant que l'organisme intermédiaire sera privé du pouvoir de décision cette situation persistera.

### **1.3. Les administrations communales**

**P**our être admis au bénéfice des allocations de chômage, le chômeur doit en principe se présenter au contrôle des chômeurs pour y faire estampiller sa carte de contrôle.

Ce contrôle est organisé par les administrations communales sous la surveillance des bureaux de chômage de l'ONEm.



## 2. LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

**L**e régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés est principalement financé par des cotisations proportionnelles aux salaires bruts et réparties entre les employeurs et les travailleurs (cette source représente environ 68 % des recettes), ainsi que par des subventions de l'Etat (qui représentent 16 à 17 % des recettes). A ces sources traditionnelles de financement sont venues s'ajouter des recettes nouvelles tirées de la fiscalité tant directe qu'indirecte<sup>2</sup>.

L'assurance chômage est financée de la même manière et se voit également attribuer des recettes particulières: la cotisation spéciale à charge de l'employeur sur la prépension conventionnelle instaurée par la loi du 29 décembre 1990 (art.141 et S.), la cotisation capacitive à charge des employeurs occupant des travailleurs à temps partiel involontaires imposée par la loi du 26 juin 1992.

### Quelques chiffres ...

**L**es recettes de l'assurance chômage s'élevaient, en 1995, à environ **238** milliards de francs, ce qui représentaient **19,2 %** du budget total de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Les dépenses en allocations de chômage atteignait **180** milliards et celles en prépension **54** milliards. En 1996, les chiffres étaient sensiblement les mêmes : **52,6** milliards pour la prépension et **180,6** milliards pour les allocations de chômage.

Les prévisions pour les prestations en 1997 et 1998 se présentent comme suit :

**1997 : 181,1** milliards en allocations de chômage et **52,3** en prépension.

**1998 : 182,9** milliards en allocations de chômage et **53,6** en prépension.

Vous le constatez les chiffres restent globalement les mêmes.

<sup>2</sup> Pour de plus amples développements, le lecteur consultera utilement J.P. Janssens, «Le plan global et le financement de la sécurité sociale», RBBS, mars 1995, p. 5 sqq ainsi que le n°2/1997 de la RBSS consacré entièrement à la gestion financière globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

### 3. LA RÉGLEMENTATION

L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 a créé un système de soutien des chômeurs, « *en attendant l'établissement d'un régime d'assurance obligatoire* »...

Ce régime a été instauré par l'arrêté du régent du 26 mai 1945. Le 20 décembre 1963, l'arrêté royal relatif à l'emploi et au chômage coordonne les textes réglementaires.

Après de multiples et incessantes modifications, cet arrêté est remplacé par l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage<sup>3</sup> (entré en vigueur le 1er juin 1992) et par l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991.

Cette nouvelle rédaction répond à divers objectifs<sup>4</sup> : rendre la réglementation plus accessible aux utilisateurs, adapter les textes aux enseignements de la doctrine et de la jurisprudence et tenir compte de la réforme de l'Etat qui a abouti au transfert de certaines compétences aux Régions (le placement des demandeurs d'emploi) et aux Communautés (la formation professionnelle). Seule l'indemnisation du chômage reste une matière fédérale.

Je n'examinerai pas les règles d'admissibilité et d'indemnisation de la réglementation chômage, mais avant d'aborder les principales évolutions, je souhaiterais formuler quelques remarques :

- 1) L'arrêté royal du 20 décembre 1963 était, en raison du nombre de modifications, devenu impraticable. C'est ainsi que l'article 171 (qui régissait la situation des travailleurs ayant accepté un emploi à temps partiel) avait été fractionné en plusieurs articles dont l'art.171 undecies !

Un toilettage s'imposait, il a été réalisé.

- 2) Les auteurs du nouveau texte souhaitaient rendre la législation plus accessible aux utilisateurs. Je ne pense pas que cet objectif ait été atteint. En effet, depuis sa promulgation, l'arrêté royal a été modifié à de très nombreuses reprises, et déjà le lendemain de son entrée en vigueur !!!

Il est impossible pour les chômeurs de prendre connaissance de ces modifications successives.

---

3 Intitulé pour le moins audacieux, les rédacteurs ont donc voulu réglementer le chômage plutôt que de fixer la réglementation de l'assurance chômage.

4 Baukens M., «La nouvelle réglementation du chômage», JTT, 1992, 233.

Ce phénomène n'est pas propre à l'assurance chômage, il est généralisé en droit du travail mais encore plus particulièrement en droit de la sécurité sociale.

Le législateur belge légifère beaucoup, vite, très vite pour les juristes, trop vite et beaucoup trop vite pour les assurés sociaux.

L'adage selon lequel *Nul n'est censé ignorer la loi* est obsolète en raison du nombre de modifications incessantes. Un climat d'insécurité juridique règne et comme je le soulignais ci-dessus, bon nombre des litiges « chômage » soumis aux Tribunaux du travail concernent l'application de sanctions infligées en raison de déclaration tardive, ou d'absence de déclaration, ou encore d'ignorance de la loi dans le chef des assurés sociaux.

Cette situation n'est pas acceptable au nom de la sécurité juridique. La sécurité juridique propre à un état de droit implique non seulement que l'existence et le contenu des règles de droit soient certains et clairs mais que ces règles soient stables. Il est bien entendu que les administrés ne peuvent exiger que la loi ou les règlements restent inchangés, ils doivent cependant être mis au courant de leurs obligations et devoirs. La Cour du Travail de Mons a jugé que cette information ne peut être considérée comme accomplie par la seule publication du texte réglementaire ou de ses modifications au Moniteur Belge<sup>5</sup>.

La lisibilité des textes légaux pose d'énormes problèmes. Le législateur devrait véritablement faire un effort pour que les textes soient compréhensibles par la plus grande majorité des citoyens. Cette exigence de clarté me paraît légitime surtout en droit social.

Un autre exemple du manque de transparence chronique qui règne en droit social est la loi du **11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social** (publiée au Moniteur Belge du 6 septembre 1995 mais dont l'entrée en vigueur n'est intervenue que le 1er janvier 1997 !). Cette loi consacre les droits fondamentaux des assurés sociaux et fixe les principales obligations qui incombent aux institutions de la sécurité sociale. Elle est l'aboutissement de très longues discussions parlementaires. On pouvait donc espérer un texte clair et durable. Mais très vite les juristes de droit social se sont rendus compte que les dispositions légales étaient imprécises et inapplicables; elles nécessitaient des améliorations.

La loi du 25 juin 1997 (Moniteur Belge du 13 septembre 1997) a modifié 24 des... 25 articles que comportait la loi du 11 avril 1995!!!<sup>6</sup>

5 Cour travail Mons, 27 novembre 1996, RG 12317, inédit.

6 Les Arrêtés Royaux prévus par la loi ont été adoptés au cours de l'année 1997-98 et introduisent de nombreuses dérogations aux principes contenus dans la loi.

Les modifications sont rédigées de telle manière qu'elles restent incompréhensibles au lecteur qui ne dispose pas de la première version - ceci est courant en sécurité sociale. Mais je pense que l'on était en droit de demander, pour tous, une véritable accessibilité à cette « constitution sociale »!

L'article 6 de la dite loi dispose que *les institutions de sécurité sociale doivent utiliser, dans leurs rapports externes, quelle qu'en soit la forme, un langage compréhensible pour le public*. Le législateur exige des institutions qu'elles se rendent accessibles aux citoyens et il leur impose des obligations de transparence et de langage compréhensible. Ainsi, pourront-elles remplir leur rôle de service au public. Je ne peux qu'approuver cette exigence mais je regrette que le législateur social ne l'a pas appliqué à ses propres textes !

Enfin, comment peut-on demander aux administrations de tenir une position claire alors que les textes légaux se caractérisent par une complexité rare.

- 3) L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs habilite le Roi, sur avis du comité de gestion de l'ONEm, à déterminer les conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations de chômage et d'octroi aux allocations. Il appartient ainsi au pouvoir exécutif de réglementer l'assurance chômage. Ce qu'il a fait abondamment par arrêtés royaux et ministériels.

Cette habilitation du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif permet d'éviter les débats parlementaires considérés par certains comme étant particulièrement inefficaces.

Cette technique, car il s'agit bien d'une technique<sup>7</sup> législative me paraît dangereuse car elle met le Parlement sur la touche<sup>8</sup>. C'est d'autant plus regrettable en sécurité sociale, car le choix des règles fondamentales (d'admissibilité et d'octroi) s'avèrent être des questions de choix de société et à ce titre, des questions politiques importantes justifiant un débat public.

En Belgique, les dispositions légales aussi importantes que celles qui régissent l'assurance chômage ne font pas l'objet de débats publics, ne sont pas soumises au Parlement. Tout est réglé dans des plans gouvernementaux-cadres, négociés à l'abri des regards et des oreilles indiscretes.

7 Cette technique a été utilisée à d'autres occasions. L'article 35, § 1er de la loi du 29 juin 1981 (modifiée en 1993) autorise le Roi à modifier le montant et les conditions d'application des réductions des cotisations patronales prévues dans le plan MARIBEL. Plus récemment encore, dans la loi du 26 juillet 1996 portant la modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ainsi que dans la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union Économique et Monétaire européenne (M.B. 1er août 1996), le législateur autorise le Roi à « adopter les dispositions légales relatives au régime de l'assurance chômage afin d'autoriser le paiement d'allocations à certaines catégories de chômeurs occupés dans un projet d'insertion en vue de favoriser leur intégration sur le marché du travail » (Art. 33). C'est le principe de l'activation des allocations de chômage qui est admis et introduit dans la réglementation. Cet article est passé pour le moins inaperçu car noyé dans des lois fleuves.

8 À vrai dire, c'est le Parlement qui se met volontairement sur la touche.

## 4. Principales évolutions en assurance chômage

Quelles sont les principales évolutions qui peuvent être constatées en examinant les textes réglementaires? Quatre questions retiennent notre attention: les règles d'indemnisation des allocations de chômage, l'admissibilité des jeunes ayant terminé des études, comment le travail à temps partiel a-t-il été appréhendé par l'assurance chômage, les allocations de chômage sont-elles accordées pour une durée illimitée ?

### 4.1. L'indemnisation

Le taux des allocations de chômage est fonction de la rémunération que le travailleur touchait au moment où il est devenu chômeur. Ce système a été introduit en 1971 et depuis lors, a subi de profonds bouleversements.

*Voici les moments clés :*

*Arrêtés Royaux des 11 et 13 octobre 1971*

Les allocations accordées représentent un pourcentage de la rémunération perdue, ce pourcentage varie selon que le chômeur a ou non la qualité de chef de ménage.

Si le chômeur est chef de famille, il touche 60% de la rémunération perdue. S'il n'est pas chef de ménage, il touchera 60% durant la première année et ensuite 40%.

*Arrêté royal du 24 décembre 1980<sup>9</sup>*

<sup>9</sup> Modifié à plusieurs reprises, notamment par les Arrêtés Royaux des 30 mars 1982 et 27 avril 1984.

Il répartit à son tour en deux catégories les travailleurs qui ne sont pas chefs de famille: les isolés et les cohabitants.

Le système d'indemnisation se complexifie. Rien ne change pour les chefs de ménage, par contre pour les deux autres catégories, des modifications interviennent et principalement pour les cohabitants qui voient leur allocation réduite à un forfait après un temps proportionnel à leur carrière professionnelle. On distingue encore parmi les cohabitants les « privilégiés » (les conjoints qui perçoivent tous les deux des allocations de remplacement) des autres à qui un traitement différent est appliqué.

Des allocations forfaitaires sont octroyées aux travailleurs qui n'ont pas la qualité de chefs de ménage et dont l'état de chômage dépasse une certaine durée.

#### *Arrêté royal du 8 août 1986*

**I**l institue le fractionnement de l'allocation de chômage. Un montant de base est désormais accordé à tout chômeur quelle que soit sa situation familiale. A ce montant s'ajoutent, le cas échéant, certains compléments qui tiennent compte de la situation familiale du chômeur et des revenus des membres de son ménage. Trois catégories de chômeurs peuvent ainsi être distinguées : les travailleurs ayant charge de famille, les travailleurs vivant seuls et les autres travailleurs.

Le taux des allocations de chômage varie donc en fonction de la durée du chômage et de la situation familiale.

Les **travailleurs ayant charge de famille** reçoivent un montant de base égal à 35 % de la rémunération journalière moyenne (plafonnée), un complément pour perte de revenu unique fixé à 5 % de cette rémunération, un complément d'adaptation de 20 % de la même rémunération pendant les douze premiers mois de l'état de chômage, un complément pour charges de famille également de 20 % est accordé à partir de la deuxième année.

Autrement dit, ces travailleurs reçoivent au total et pendant toute la durée du chômage une indemnisation correspondant à **60 %** de la rémunération. Depuis le 1er octobre 1997, l'allocation maximum s'élève à 34.892 francs par mois, l'allocation minimum est de 30.628 francs.

Les **travailleurs isolés** reçoivent, pendant les douze premiers mois, le montant de base (35 %), le complément pour perte de revenu unique (5 %) et le complément d'adaptation (20 %), soit un total de **60 %**.

À partir du treizième mois de chômage (c'est-à-dire à partir de la deuxième période), ils perçoivent l'allocation de base (35 %) et le complément pour perte de revenu unique porté à 7 %, soit un total de **42 %**.

Depuis le 1er octobre 1997, en première période l'allocation maximum est de 34.892 francs, le minimum est de 21.918 francs.

En deuxième période, le maximum est ramené à 24.414 francs et le minimum est toujours de 21.918 francs.

Pour la troisième catégorie, les **cohabitants**, l'allocation perçue s'élève à 55 % (35 % de base et 20 % de complément d'adaptation) pendant la première période.

Dès le treizième mois, ils ne reçoivent plus que **35%**.

Ce montant sera diminué après 15 mois et ramené à un **montant forfaitaire**. Cette période de 15 mois est prolongée de 3 mois par année de travail en qualité de travailleur salarié. Cette diminution n'aura cependant pas lieu si le travailleur peut prouver un passé professionnel de salarié de 20 années.

Les montants en vigueur au 1er octobre 1997 sont les suivants :

première période	maximum	31.980
	minimum	17.472
deuxième période	maximum	20.358
	minimum	17.472
troisième période	forfait	13.052

Prenons un exemple :

Pierre a travaillé à temps plein du 1er octobre 1990 au 30 septembre 1997. Son salaire brut était de 65.000 frs. Son épouse travaille.

Il sollicite le bénéfice des allocations de chômage le 1er octobre 1997.

Son indemnisation se présentera de la manière suivante :

du 1er octobre 1997 au 30 septembre 1998 :	31.980 francs
du 1er octobre 1998 au 31 décembre 1999 :	20.358 francs
du 1er janvier 2000 au 30 septembre 2001 :	20.358 francs

(prolongation de la deuxième période en raison des 7 années de travail, soit  $7 \times 3 = 21$  mois à 35% supplémentaire)

À partir du 1er octobre 2001<sup>10</sup>, passage au forfait de 13.052 francs.

Les modifications successives apportées au régime d'indemnisation concernent principalement la catégorie des chômeurs cohabitants. Ces derniers et les chômeurs isolés ont vu leurs allocations diminuées régulièrement.

Le fractionnement introduit en 1986 apparaît comme un bouleversement. En effet, les changements ultérieurs pourront porter sur une simple modification du pourcentage sans susciter de grandes réactions.

Il faut également souligner le faible montant des allocations, qui est souvent justifié par le fait que les prestations sont accordées pour une durée illimitée. Dans les pays voisins de la Belgique, le montant des indemnités allouées est plus élevé mais le droit est limité dans le temps.

Les ménages dépendant exclusivement ou principalement du régime des allocations de chômage connaissent une insécurité d'existence grandissante. L'évolution constatée permet d'affirmer que la situation des chômeurs s'est précarisée.

#### **4.2. Les jeunes ayant terminé leurs études.**

Compte tenu de l'ampleur prise par le phénomène des jeunes, des dispositions ont été prises en faveur de ceux qui terminent des études ou un apprentissage.

Ces jeunes peuvent être admis au bénéfice des allocations d'attente ou d'allocations de chômage à condition d'avoir travaillé comme salarié ou avoir été inscrit comme demandeur d'emploi pendant un stage dont la durée varie en fonction de l'âge au moment de la demande d'allocations.

---

<sup>10</sup> C'est aussi à partir de cette date qu'il sera susceptible d'être suspendu en raison de la durée de son chômage.



La réglementation adoptée en faveur des jeunes s'est révélée une avancée extrêmement positive mais qui a subi aussi de nombreuses modifications, en voici les plus significatives.

*Article 124 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963*

Cet article, à son origine, dispose que les anciens étudiants peuvent être admis au bénéfice des allocations de chômage à condition:

- d'avoir terminé certaines études ou un apprentissage,
- avoir moins de 25 ans lors de la demande d'admission au bénéfice des allocations de chômage,
- avoir demandé leur admission un an au maximum après la fin des études ou de l'apprentissage,
- avoir, avant la demande d'admission, travaillé ou été inscrit comme demandeur d'emploi pendant 75 jours.

*Arrêté royal du 30 mars 1982 relatif à l'octroi d'allocations d'attente aux jeunes travailleurs, non chefs de ménage qui ont terminé des études*

Cet arrêté royal est entré en vigueur le 1er avril 1982 et a institué les allocations dites **d'attente** qui ne sont plus des allocations de chômage malgré les apparences (elles sont toujours payées par les organismes de paiement, à des personnes qui doivent remplir toutes les conditions d'indemnisation fixées pour recevoir les allocations de chômage !).

Les allocations d'attente servies correspondent à des sommes forfaitaires variant en fonction de l'âge et de la situation familiale. Elles sont d'un montant inférieur aux allocations de chômage.

*Arrêté royal du 12 avril 1983*

Il porte l'âge limite de 25 ans à 26 ans et fixe la durée du stage à 150 jours pour les plus de 18 ans. Il supprime également la condition selon laquelle le jeune devait introduire sa demande dans l'année de la fin des études. Cet assouplissement des règles d'admissibilité ouvrent de nouvelles perspectives.

*Arrêté royal du 7 août 1984*

**I**l instaure pour les jeunes qui sont encore soumis à l'obligation scolaire à temps partiel et qui satisfont à cette obligation en suivant un enseignement ou une formation à temps partiel, un droit aux allocations dites de transition, et ce sous certaines conditions.

*Arrêté royal du 15 juillet 1985*

**C**e texte modifie la durée du stage d'attente qui se présente comme suit:

- 75 jours pour les moins de 18 ans
- 150 jours s'ils sont âgés de 18 à moins de 26 ans
- 300 jours s'ils sont âgés de 26 à moins de 30 ans.

L'âge limite de 26 ans est ainsi porté à 30 ans.

*Arrêté royal du 8 août 1986*

**I**l abroge l'arrêté royal du 30 mars 1982 et adapte le système des allocations d'attente aux principes retenus en matière d'indemnisation des allocations de chômage.

L'étude des modifications successives laisse apparaître une évolution qui se traduit par un élargissement des conditions d'admissibilité. En contrepartie, le montant des allocations d'attente accordées s'est globalement restreint.

Aujourd'hui, le montant des allocations d'attente s'élève au 1er octobre 1997:

- pour les chefs de ménage : 30.628 frs
- pour les isolés : 17.316 frs
- pour les cohabitants : 11.882 frs

### 4.3. Le travail à temps partiel

**L**e travail à temps partiel a été traité par la réglementation chômage de différentes manières depuis l'adoption de l'arrêté royal du 20 décembre 1963.

*Trois temps sont à retenir :*

**A**u départ, le chômeur qui acceptait un emploi à temps partiel pouvait espérer, en remplissant des conditions strictes (notamment la répartition des heures de travail qui laissait subsister des journées d'inactivité) obtenir un complément d'allocations de chômage à son revenu professionnel.

Par la suite, le système adopté s'est avéré beaucoup plus favorable aux travailleurs à temps partiel et est même devenu attractif pour certains. Cette adaptation indispensable incitait les chômeurs à accepter des emplois à temps partiel. On répondait ainsi à la flexibilité exigée par l'économie. Il faut préciser qu'entre 1981 et 1991, le nombre d'emplois à temps partiel a augmenté d'environ 150.000 unités<sup>11</sup>. En 1996, il y aurait 532.042 travailleurs à temps partiel.

Enfin, troisième temps, en raison du succès de la formule et des restrictions budgétaires décidées par le gouvernement, la réglementation chômage a été revue en conséquence.

#### *1. L'article 130 §2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963* **Le travailleur à temps réduit**

**C**et article prévoit que le travailleur qui est occupé dans un emploi à temps réduit peut bénéficier des allocations de chômage, pendant la durée du contrat, pour les journées habituelles d'inactivité, pour autant qu'il ait accepté l'emploi pour échapper au chômage, qu'il en fasse la déclaration préalable à l'ONEm, que cet emploi ne comporte pas des prestations hebdomadaires supérieures à 32 heures et ne procure pas un salaire supérieur à six fois un salaire de référence. De plus, le travailleur devra rester inscrit, durant toute la durée du contrat, demandeur d'emploi à temps plein.

Ainsi, à l'origine, seules les journées de chômage pouvaient être indemnisées. Les demi-journées de chômage, voire les heures de chômage ne l'étaient pas.

<sup>11</sup> Rév. travail, mars 1991, p. 70 sqq.

Prenons un exemple, un travailleur prestait du lundi au mercredi (3 x 8 heures), il pouvait espérer une indemnisation pour les trois autres jours (le régime chômage prévoit une indemnisation à concurrence de 6 jours par semaine). Par contre, si les 24 heures de travail étaient réparties sur les six jours de la semaine, il ne pouvait prétendre à aucun complément puisqu'il ne connaissait pas des journées d'inactivité. De plus, à cette époque, le contrôle journalier était encore obligatoire.

Il a été mis fin à cette situation discriminatoire par l'adoption de l'arrêté royal du 22 mars 1982<sup>12</sup> qui a prévu une indemnisation en raison des heures d'inactivité.

Le nombre d'allocations de chômage indemnisées était proportionnel à l'occupation. C'est ainsi qu'une personne occupée à mi-temps recevait 13 allocations par mois soit exactement la moitié d'un mois complet.

## *2. L'article 171 octies de l'arrêté royal du 20 décembre 1963.* **Le travailleur à temps partiel involontaire.**

**C**est l'arrêté royal du 28 mai 1986 qui a introduit l'article 171 octies. Le législateur a revu l'ensemble de la problématique du travail à temps partiel (définition, admissibilité, indemnisation, ...).

L'indemnisation instaurée par l'ancien régime a été considérée comme insatisfaisante car on a estimé que la fraude relative aux heures prestées était trop aisée. Il fallait trouver un autre système qui apportât une réponse équitable à la question «comment calculer l'allocation complémentaire ? »

Il s'agit d'une question délicate car deux exigences doivent être rencontrées:

- la solution doit être attrayante pour le chômeur, il ne doit pas perdre financièrement à accepter cet emploi,
- le travailleur à temps partiel qui perçoit un complément ne doit pas «gagner» plus qu'un travailleur occupé à temps plein dans la même entreprise.

Finalement, le législateur a abandonné la référence au temps de travail, aux heures d'inactivité et a opté pour le critère lié au salaire du travailleur à temps partiel; la formule de calcul retenue le compare au salaire gagné par un travailleur à temps plein (plafonné au montant du salaire de base maximum de l'allocation de chômage).

---

12 L'inconvénient majeur qui suscita l'adaptation était que ces chômeurs ne pouvaient entrer dans les régimes flexibles de travail.

### 3. *L'article 131bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*<sup>13</sup> **Le travailleur à temps partiel avec maintien des droits**

**D**epuis le 1er janvier 1996, le statut de travailleur à temps partiel involontaire a cessé d'exister; il est remplacé par celui de travailleur à temps partiel avec maintien des droits. Ce dernier peut prétendre à une allocation de chômage : «l'allocation de garantie de revenu».

L'octroi de cette allocation est toujours subordonné à une série de conditions (habituelles) à remplir dans le chef du chômeur.

La nouveauté réside dans l'indemnisation.

Le calcul à appliquer ne fait plus référence à une fraction d'occupation ni à une comparaison de rémunération gagnée par rapport à une rémunération prévue pour un emploi à temps plein. Non, il s'agit d'une formule arithmétique : la différence entre l'allocation de chômage mensuelle augmentée d'une somme forfaitaire (variant en fonction de la situation familiale du travailleur à temps partiel<sup>14</sup>) et la rémunération nette gagnée pour ce mois.

La formule retenue permet de réaliser des économies considérables. En effet, dès qu'un travailleur (cohabitant percevant des allocations forfaitaires) gagne une rémunération mensuelle nette supérieure à 16.298 francs, il ne reçoit plus de complément de chômage. Tel n'était pas le cas sous l'ancien régime.

En contrepartie, certains «avantages» ont été accordés à ces travailleurs.

Pendant son occupation à temps partiel, ce travailleur ne doit pas rester inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein, ni être disponible pour un tel emploi.

La période de dispense de stage (trois ans) est prolongée de la période d'occupation comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits. Lorsque cette occupation prend fin, le travailleur est donc admissible comme travailleur à temps plein.

<sup>13</sup> Introduit par l'Arrêté Royal du 25 mai 1993.

<sup>14</sup> Au 1er octobre 1997, les montants s'élèvent à 5.411 BEF pour le cohabitant avec charge de famille, 4.328 BEF pour l'isolé et 3.246 BEF pour le cohabitant.

D'autre part, la période de chômage qui ferait suite à cette occupation à temps partiel est considérée comme une nouvelle période de chômage pour autant que cette occupation ait été exercée d'une manière ininterrompue pendant au moins 24 mois (si l'occupation est égale à un mi-temps) ou 36 mois (si l'occupation est au moins égale à un tiers temps). L'allocation serait ainsi calculée au taux applicable au début d'une nouvelle période de chômage (60% ou 55% selon le cas).

Enfin, et toujours dans l'hypothèse où le travailleur deviendrait chômeur après la période d'occupation à temps partiel, il n'y aurait pas lieu à révision de la rémunération de base. L'allocation serait, dès lors, calculée sur base de la rémunération gagnée avant l'occupation à temps partiel.

En 1995, **93.141** travailleurs à temps partiel se sont vus refuser le droit à un complément de chômage, en 1996, ils étaient **106.202** !

La prise en compte de la situation des travailleurs à temps partiel par la réglementation chômage présente une évolution négative. Si le premier temps était très rigide, le second s'est révélé très attirant pour les personnes optant pour un emploi à temps partiel; il fallait répondre à la demande des entreprises qui découvraient la flexibilité du temps de travail. Le succès a été tel que le budget de l'ONEm s'en est trouvé alourdi. Des économies s'avérant indispensables, le troisième temps a été adopté avec toutes les conséquences désastreuses pour les personnes qui avaient choisi un emploi à temps partiel en raison de l'existence du complément « chômage ». Pour ces dernières, la situation est devenue très précaire.

#### 4.4. Le chômage de longue durée

Dans la plupart des pays européens, le bénéfice des allocations de chômage est limité dans le temps. La majorité des régimes prévoit qu'après avoir perçu, pendant une certaine période, des allocations de chômage, le bénéficiaire se voit pris en charge par le régime de l'aide sociale, après qu'une enquête a déterminé de quels moyens d'existence il dispose.

Pour compenser le fait que, dans le système belge, le bénéfice des allocations n'est pas limité dans le temps, on a adopté une réglementation permettant la suspension des chômeurs cohabitants dits de «longue durée».

La notion de « chômage de durée anormalement longue » a été introduite par l'arrêté royal du **13 décembre 1951**. Depuis lors, certaines catégories peuvent perdre leur droit aux indemnités uniquement en raison de la durée du chômage.

À cette époque, les critères à prendre en considération pour apprécier si le chômage présente un caractère **anormal** sont fixés par un règlement établi par le Comité de gestion de l'ONEm, approuvé par le Ministre de l'Emploi et du Travail. Ces critères touchent au passé professionnel, à l'âge, à la composition familiale, l'exercice ou non d'une profession accessoire, l'aptitude physique, les circonstances économiques et le

niveau d'emploi dans la région du chômeur. Ils seront d'ailleurs repris dans les textes ultérieurs.

Depuis l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, la mesure de suspension peut être infligée à toutes les personnes en chômage depuis une durée qualifiée anormalement longue.

Dans un premier temps, l'inspecteur du chômage devait solliciter l'avis d'une **commission consultative** instituée dans chaque arrondissement. Au départ, cet avis avait un caractère contraignant, qu'il a perdu assez rapidement. Ensuite, la commission ne rendait d'avis que si le chômeur le demandait. Enfin, en 1980, le système du comité consultatif a été supprimé.

En **1984**, l'arrêté ministériel du 23 novembre remplace le critère «des circonstances économiques» par la notion de «**durée moyenne régionale du chômage**».

Le ministre détermine tous les quatre ans, pour toutes les régions du pays, la durée autorisée par catégorie d'âge et par sexe. La durée de chômage autorisée est égale au **double de la durée moyenne régionale** du chômage en fonction de l'âge et du sexe du chômeur.

La nature de la sanction se transforme aussi, elle se traduit par une exclusion (déterminée, ou indéterminée), ensuite par une suspension automatique.

En **1987**, le législateur établit les fondements de la législation actuelle. Seuls les chômeurs cohabitants de moins de 50 ans, bénéficiant d'allocations de chômage forfaitaires et dont les revenus du ménage sont inférieurs à 600.000 BEF verront leur droit suspendu.

Par la suite, de nombreuses modifications vont être apportées; voici les principales.

En **1990**, l'article 143 est rendu applicable à la catégorie des travailleurs à temps partiel involontaires (article 171 octies de l'AR).

En **1992**, le mode de calcul de la période de chômage pour les travailleurs à temps partiel change (les demi-journées de chômage valent désormais une journée).

En **1993**, l'article 143 - qui est devenu entre-temps l'article 80 - est rendu applicable aux jeunes travailleurs cohabitants bénéficiant d'allocations d'attente.

L'arrêté royal du **22 novembre 1995** a, quant à lui, raccourci la durée autorisée du chômage qui n'est plus le double de la durée moyenne mais **1,5x** cette durée. Cette modification a entraîné immédiatement une augmentation des suspensions. En 1995, **22.274** suspensions, en 1996, **32.044** soit une hausse de **9.770** unités !

*Quelle est la réglementation en vigueur aujourd'hui ?*

**L**a suspension du droit aux allocations de chômage ne peut être appliquée qu'aux chômeurs qui réunissent les conditions fixées par l'article 80 à la date de réception de l'avertissement<sup>15</sup> :

- être âgé de moins de 50 ans,
- pouvoir prétendre à une allocation de chômage forfaitaire de cohabitant, ou à une allocation d'attente ou de transition de cohabitant,
- ne pas avoir été occupé comme travailleur à temps plein pendant une période ininterrompue de six mois au moins.

Certaines catégories de cohabitants ne peuvent plus faire l'objet d'une suspension. Il s'agit de ceux qui :

- peuvent justifier d'un passé professionnel de 20 années de travail salarié,
- bénéficient d'une dispense pour effectuer des activités dans le cadre des Agence Locale pour l'Emploi (A.L.E.)<sup>16</sup>,
- exercent une activité d'assistant de prévention et de sécurité,
- sont occupés comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits.

La réglementation institue **deux recours administratifs** ouverts au chômeur.

Le premier dit « **objectif** » est introduit devant le directeur du bureau de chômage.

Il doit être fondé sur les éléments suivants :

- le fait que le chômeur ne remplit pas les conditions énoncées ci-dessus,
- le fait que la durée ne dépasse pas la durée fatidique,

---

15 Le directeur du bureau de chômage notifie au chômeur, sous la forme d'un avertissement, la date à laquelle la durée de son chômage dépassera la moyenne régionale du chômage multiplié par 1,5.

16 Voir ci-après.



- le fait que les revenus annuels nets imposables du ménage ne dépasse pas 600.000 BEF<sup>17</sup> majorés de 24.000 BEF par personne à charge.

Le deuxième recours, « subjectif », est porté devant la Commission Administrative Nationale (C.A.N.). Le recours doit être fondé sur les éléments suivants :

- les efforts exceptionnels et continus que le chômeur démontre avoir accompli pendant toute la période de son chômage en vue de retrouver du travail,
- une aptitude limitée au travail, ou une capacité de travail partielle caractérisée par une capacité physique ou mentale inférieure aux exigences habituelles de sa profession.

Selon le texte réglementaire, il appartient au chômeur d'établir le caractère « normal » de la durée de son chômage en justifiant (c'est-à-dire en prouvant soit des efforts exceptionnels et continus, soit une aptitude physique ou mentale limitée.

Les termes choisis par le législateur pour qualifier les efforts requis sont extrêmes. Certains les interprètent comme signifiant « remuer ciel et terre ». Peu de chômeurs peuvent apporter la preuve requise car inévitablement, la personne, après plusieurs démarches vaines, se décourage et connaît une période de recherche-emploi plus pauvre. Or, il est exigé des efforts qu'ils soient continus pendant toute la durée du chômage...

La décision de suspension adoptée par le directeur du bureau de chômage peut faire l'objet d'un recours judiciaire devant le Tribunal du travail.

La jurisprudence aborde ce type de litige au cas par cas, et il est malaisé de dégager des courants et des enseignements particuliers.

Voici un exemple qui illustre bien la problématique :

Madame L., née en 1949, voit ses droits au bénéfice des allocations de chômage suspendu au 1er janvier 1997. Du dossier, il ressort qu'elle était titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire. De 1979 à juillet 1987, elle travaille comme secrétaire dans une société organisant des jeux hippiques. En 1987-1988, alors qu'elle bénéficie des allocations de chômage, elle est autorisée à suivre des cours de comptabilité dans l'enseignement de promotion sociale de type court, sanctionnés par un diplôme de graduat. Elle décroche ensuite un titre de candidat en expertise comptable.

---

<sup>17</sup> Abstraction faite des allocations de chômage dont il bénéficie.

Durant deux mois, elle travaille comme comptable salariée. D'avril 1990 à mai 1992, elle est comptable indépendante pour un réviseur d'entreprise qui met un terme à la collaboration en raison de la mauvaise santé de ses affaires. Elle décide de suivre une formation en informatique. Elle satisfait très largement à un plan d'accompagnement des chômeurs sous l'égide du FOREm. Elle est inscrite dans les agences d'intérim (ne sont pas intéressées par le profil de Mme L.), elle postule sans succès différents emplois de secrétariat ou d'employée polyvalente (trop âgée - trop ou pas assez qualifiée selon les cas). Elle dépose 12 petites annonces antérieures à l'avertissement de l'ONEm.

Le Tribunal du travail fait droit à sa demande<sup>18</sup>, il estime en effet que Mme L. a fait la preuve d'efforts suffisants: tentatives de travail sous des statuts sociaux différents, formation continue à l'initiative du chômeur, plan d'accompagnement clôturé positivement, preuve de recherche d'emplois. Tout ceci se situant dans un contexte économique peu favorable, surtout pour une femme de plus de 40 ans.

La réglementation actuelle se présente comme un outil, une machine à suspension (à exclusion<sup>19</sup>). Le législateur a voulu exclure le chômeur cohabitant lorsque son chômage atteint une certaine durée qui est fixée de manière arithmétique (art.57 de l'A.M. du 26 novembre 1991).

L'analyse de l'évolution des articles qui régissent cette question montre la volonté très nette des rédacteurs de voir le droit au chômage limité dans le temps. Les critères pour apprécier la normalité de la durée du chômage ont évolué; la référence à la situation économique, au niveau d'emploi de la région a disparu. Seule l'attitude du chômeur en recherche d'emploi est prise en compte. Faire abstraction du contexte général est un non sens.

Je crois que cela pose le problème social du rôle de la sécurité sociale vis-à-vis des travailleurs qui, tenant compte de leur niveau de formation, de leur qualification, de leur âge, ... peuvent avec une quasi certitude prévoir que leurs efforts de réinsertion, leurs recherches d'emploi sont vouées à l'échec.

Exiger de telles personnes des efforts exceptionnels et continus (!) ne relève-t-il pas de l'hypocrisie ou du cynisme ?

---

18 Tribunal du travail de Nivelles, section de Wavre, 5 septembre 1997, RG2961/96 inédit.

19 Au cours du seul premier trimestre 1995, 22.274 exclusions ont été enregistrées.

## 5. L'AGENCE LOCALE POUR L'EMPLOI ET LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DES CHÔMEURS.

Au cours des dernières années, de nouvelles formules de réinsertion professionnelle des chômeurs sont apparues dans la réglementation chômage. Les deux formules les plus significatives seront brièvement présentées ici: les agences locales pour l'emploi et le plan d'accompagnement des chômeurs.

### 5.1. Les agences locales pour l'emploi (A.L.E.)<sup>20</sup>

Il y a quelques années, retentissait sur les ondes de la RTBF le slogan publicitaire « *Sabine fait la cuisine, Gaston tond le gazon* » et qui annonçait la naissance des A.L.E.. Slogan contestable pour une formule critiquable. Malgré l'opposition qu'a déclenché l'adoption de cette innovation, elle est restée et a été perfectionnée. C'est la loi du 30 mars 1994 qui a complété l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés par un article 8 qui dispose:

*« Les communes ou groupe de communes doivent instituer une agence locale pour l'emploi. L'Agence Locale pour l'Emploi est, en collaboration avec l'Office National de l'Emploi, compétente pour l'organisation et le contrôle d'activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers ».*

20 Batistoni, in *Le droit pénal social et les contrats spéciaux*, Larcier, 1997, p. 827. Demez G., « Quelques questions d'actualité en matière de politique sociale fédérale », *Recyclage en droit*, Session 1994, Bruxelles. Inghels B., « ALE », in *Le Guide social permanent*, Chapitre VIII, à paraître.

21 Un article 79ter a été inséré, il crée le poste d'assistant de prévention et de sécurité qui peut être occupé par un chômeur inscrit à l'ALE à condition que l'autorité locale ait conclu une convention conforme à la loi du 30 mars 1994 avec le Ministère de l'Intérieur. Des modalités relatives au temps d'occupation, à l'indemnisation en complément sont prévues.

L'arrêté royal du 10 mai 1994 pris en exécution de l'article 8 de l'arrêté-loi a modifié profondément l'article 79 de l'A.R. du 25 novembre 1991 qui contient toutes les dispositions régissant l'occupation en A.L.E.<sup>21</sup>

L'agence locale est une asbl composée paritairement de membres du conseil communal et de membres des organisations qui siègent au Conseil National du Travail (les partenaires sociaux). L'idée est simple: des chômeurs complets sont « invités » à s'inscrire auprès des ALE, en vue d'exercer des activités particulières. Cette formule d'occupation a été notamment imaginée pour concurrencer le travail au noir particulièrement implanté dans ce type d'occupation et pour tenter de réinsérer les chômeurs de longue durée dans le monde du travail !

Le législateur a choisi *d'inscrire d'office* les chômeurs de longue durée et de les obliger à exécuter l'activité convenable qui leur est attribuée.

Les activités effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi ne peuvent être accomplies que par des chômeurs complets indemnisés de longue durée (c'est-à-dire ceux qui perçoivent depuis 2 ans au moins des allocations d'attente ou 3 ans au moins s'il s'agit d'allocations de chômage) ou par des chômeurs complets inscrits comme demandeurs d'emploi bénéficiant du minimex. Ces activités, qui ne dépassent pas 45 heures par mois, ne sont pas considérées comme un travail; d'ailleurs, le chômeur n'est pas engagé dans les liens d'un contrat de travail malgré les apparences et notamment en raison de l'existence d'une couverture accident du travail, d'ailleurs, il ne perçoit pas une rémunération mais des indemnités; il reçoit en sus de son allocation de chômage un complément de 150 frs par chèque A.L.E. (qui lui est remis par l'utilisateur).

Seules les activités suivantes sont autorisées - lorsqu'elles ne sont pas rencontrées par les circuits de travail réguliers:

- au profit des personnes physiques :
  - . l'aide à domicile de nature ménagère,
  - . l'aide à la surveillance ou à l'accompagnement de personnes malades ou d'enfants,
  - . l'aide à l'accomplissement de formalités administratives,
  - . l'aide au petit entretien de jardin.
- au profit des autorités locales, les activités répondant à des besoins non rencontrés par les circuits de travail réguliers.
- au profit d'associations non commerciales et d'établissements d'enseignement.

Enfin, des sanctions ont par ailleurs été prévues dans différentes situations :

- en cas de refus d'effectuer l'activité convenable, cessation de l'activité sans motif légitime (suspension de 4 semaines),
- si le candidat ne donne pas suite à une invitation à se présenter à l'A.L.E. (suspension de 13 semaines au moins à 26 semaines au plus).

Cette formule de réinsertion me paraît critiquable puisqu'on prétend réinsérer le chômeur dans le monde du travail alors qu'il ne s'agit pas d'un travail puisqu'il n'y a pas de contrat de travail et donc pas d'avenir en termes de promotion, d'augmentation salariale.

L'inscription à l'ALE est obligatoire et des sanctions sont prévues pour motiver les candidats hésitants !

Cependant, cette occupation - extrêmement précaire - procure au candidat un complément à ses allocations de chômage et lui donne l'occasion de sortir de son isolement social. Maigre consolation.

Les critiques semblent avoir été entendues car on parle de plus en plus de modifier le statut actuel; un véritable contrat de travail serait proposé. Il s'agirait là d'une avancée significative.

## 5.2. Le plan d'accompagnement des chômeurs

**D**epuis 1993, un accord de coopération existe entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs.

Le plan d'accompagnement a pour objectif général de prévenir le chômage de longue durée et de permettre aux chômeurs accompagnés de prendre position sur le marché du travail. À cette fin, il vise notamment à :

- 1° augmenter les aptitudes des chômeurs à s'insérer sur le marché de l'emploi par un accompagnement spécifique et intensifier des services compétents en matière d'emploi,
- 2° soutenir les efforts des demandeurs d'emploi dans leur réinsertion,
- 3° promouvoir le taux d'insertion professionnelle des chômeurs concernés.

Ce plan s'adresse de manière obligatoire à tous les chômeurs complets indemnisés de moins de 46 ans qui commencent leur dixième mois de chômage et qui ne sont pas détenteurs d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Avant le 1er avril 1995, cette dernière condition n'était pas demandée. Dès lors, le public concerné était beaucoup plus vaste. La modification apportée a eu pour but de concentrer les efforts sur un public particulièrement menacé par un chômage de longue durée. Au cours de la période allant de 1993 à 1995, 335.541 chômeurs ont été concernés par le PAC.

Le plan d'accompagnement comporte deux phases:

- 1° dans une première phase, le service régional compétent fait un diagnostic de la situation du chômeur concerné et l'informe de ses possibilités sur le marché de l'emploi;
- 2° dans une seconde phase, le chômeur reçoit du service régional compétent un plan d'action présenté sous la forme d'une convention d'accompagnement.

Les plans ainsi conclus contiennent, notamment, des mesures en rapport avec l'orientation, la guidance, la formation professionnelle, le placement et l'évaluation continue des chômeurs.

L'attitude du chômeur, la manière dont il va exécuter la convention conclue feront l'objet d'une évaluation par le service régional<sup>23</sup>. La bonne volonté affichée dans l'exécution du plan sera « récompensée » par l'octroi d'un crédit de 6 mois supplémentaire eu égard à la prise de cours de la suspension pour chômage de longue durée en vertu de l'article 83, §1er, alinéa 2, 1° de l'A.R. du 25 novembre 1991.

Par contre, si l'évaluation se conclut par une note négative, le chômeur pourra faire l'objet d'une exclusion du bénéfice des allocations de chômage.

En effet, l'article 51 de l'A.R. du 25 novembre 1991 prévoit que

*« le travailleur qui est ou devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté est exclu du bénéfice des allocations de chômage ...*

Par « chômage par suite de circonstances dépendant de la volonté du travailleur », il faut entendre :

*5° l'arrêt ou l'échec du plan d'accompagnement ... à cause de l'attitude fautive du chômeur. »*

La sanction prévue par l'article 52bis est lourde puisqu'elle se traduit par une exclusion de 26 semaines au moins à 52 semaines au plus.

La même sanction s'applique en cas de refus du chômeur de participer à un plan d'accompagnement qui lui est proposé par le service régional.

Pour prononcer cette sanction, les services de l'ONEM se fondent sur l'évaluation qui leur est transmise par le service régional. Cette évaluation est réalisée par le conseiller emploi qui a négocié le plan avec le chômeur. L'accord de coopération ne définit pas les critères d'évaluation à utiliser, ceux-ci varient donc d'un conseiller à un autre. Or, cette phase du P.A.C. est capitale - vu les sanctions qui sont attachées à la constatation d'un échec « fautif » - et devrait, dès lors, être approchée avec toute la prudence et l'objectivité requises.

Les quelques commentaires que je m'autorise sont des constatations tirées de mon expérience professionnelle. De l'examen de certaines décisions contestées devant le Tribunal du travail, je pense que deux problématiques émergent : la première relative à l'appréciation faite par le conseiller emploi du plan accompli par le demandeur d'emploi,

<sup>23</sup> Selon le Forem, « l'évaluation constitue l'appréciation objective du respect des engagements passés contractuellement », *Note au Comité de gestion du Forem, Rapport de synthèse au 31 décembre 1995*. Toujours selon ce même document, 1% des évaluations définitives seraient suffisantes.

comment l'apprécie-t-il ? Sur base de quels critères ?, etc.... D'autre part, l'interprétation faite par le service de l'ONEM du rapport établi par le FOREM contenant l'évaluation et les causes de l'arrêt ou de l'échec du plan.

En ce qui concerne la phase d'évaluation, les documents fournis à l'audience du tribunal, l'audition du chômeur démontrent que ce dernier ne cerne pas toujours correctement les critères utilisés pour évaluer la qualité de sa recherche emploi. À sa décharge, je crois que certains conseillers ne les maîtrisent pas mieux... Ceci révèle une mauvaise information.

Un autre aspect qui doit être aussi épinglé, c'est la motivation partielle ou lacunaire de la deuxième évaluation et qui laisse planer un doute sur la volonté réelle du chômeur de retrouver un emploi, par exemple : « les recherches d'emploi n'étaient pas pertinentes », « pas d'initiative », « absence de remotivation ». Ou alors, parfois plus grave encore, une absence de motivation de l'évaluation négative. Il est nécessaire de rappeler qu'une autorité administrative se doit de motiver valablement ses actes.

L'autre versant de la problématique a trait à l'interprétation faite par le service litige de l'ONEM de l'évaluation négative du service de placement. Il m'apparaît que l'ONEM inflige presque automatiquement une sanction en cas d'évaluation négative. J'estime qu'une telle pratique administrative procède d'une confusion entre deux notions différentes : l'insuffisance et la faute.

Autrement dit, une évaluation négative ne doit pas conduire automatiquement à l'application d'une sanction d'exclusion car pour qu'il y ait matière à sanction, il faut encore prouver l'attitude fautive du chômeur qui est à l'origine de l'arrêt ou de l'échec.

De plus, je ne peux manquer de m'interroger sur le sens des mots «échec» et «réussite».

Quand peut-on dire qu'un plan d'accompagnement a réussi , quand se clôture-t-il par un échec ? Faut-il faire référence à l'emploi retrouvé ou plutôt au nombre de preuves de recherche d'emploi (en précisant à partir de quel nombre cela est satisfaisant...) ou encore à l'amélioration du profil professionnel ou à l'acquisition d'un nouveau profil professionnel, du dynamisme recréé, etc. ... Ces réflexions devraient figurer dans l'évaluation réalisée par le FOREM.

Le choix des actions proposées n'est pas toujours très opportun. Le Tribunal du travail de Charleroi a jugé que c'est à tort que l'ONEM retient l'élément fautif dans le chef du chômeur au motif qu'il ne produit pas

suffisamment de sollicitations d'emplois spontanées et pertinentes, alors que cette démarche n'a pas été retenue dans le plan qui privilégiait l'option d'une remise à niveau préalable qui n'avait pas eu lieu au moment de l'évaluation négative<sup>24</sup>.

On le voit, tout cela n'est pas clair.

Alors que le FOREm déclare que le plan se révèle une mesure active vers l'emploi, qui insuffle un dynamisme dans le marché, j'ai le sentiment que ce bel optimisme doit être tempéré notamment en raison des exclusions qui sont prononcées dans cette matière. Entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 1995, 2.896 sanctions ont été infligées par l'ONEm à la suite d'évaluation négative<sup>25</sup>.

---

24 Tribunal du Travail de Charleroi, 3 mars 1995, *Chron. D.S.*, 1996, p. 488.

25 Note au comité de gestion et rapport de synthèse du FOREM au 31 décembre 1995.



## 6. CONSIDÉRATIONS

Quelques considérations peuvent, me semble-t-il, être émises.

L'analyse de l'évolution du traitement réservé à la catégorie des cohabitants montre une diminution des allocations de chômage. Cette diminution est peut-être étonnante pour ceux qui font référence à la notion d'allocation de chômage journalière moyenne qui, elle, n'a cessé d'augmenter depuis 1972<sup>26</sup>. Il est cependant inexact de comparer l'allocation moyenne, qui par définition est la moyenne de toutes les allocations octroyées aux cohabitants (et notamment celles accordées aux chômeurs âgés) mais aussi aux autres catégories, avec l'allocation réservée aux cohabitants.

Pour les autres catégories, le niveau des allocations est tel qu'une grande insécurité d'existence existe pour ceux dont ce sont les seuls revenus. La précarité du statut est majeure.

La notion de chômage anormalement long, qui ne frappe que les cohabitants, a beaucoup évolué, et la suspension du droit aux allocations de chômage est devenue, avec le temps, pratiquement automatique. Les critères liés à la situation économique ont été progressivement abandonnés alors que la crise prenait des dimensions énormes. Seuls les chômeurs dont les revenus sont faibles ou qui présentent une aptitude limitée au travail ou qui démontrent avoir accompli des efforts exceptionnels et continus échappent à la suspension.

La situation des travailleurs à temps partiel a subi des bouleversements importants; après s'être entendus encouragés à accepter un travail à temps partiel, les travailleurs ont vu leurs droits rabotés parce que budgétairement, il n'était plus possible de soutenir une charge de cette ampleur. Aujourd'hui, la grande majorité des travailleurs occupés à temps partiel ne reçoivent plus de complément à leur rémunération. L'insécurité d'existence règne aussi pour cette catégorie d'assurés.

Des plans de réinsertion des chômeurs dans le monde des actifs ont aussi des effets non souhaités: la réinsertion se transforme en exclusion ! L'étude du plan d'accompagnement des chômeurs et des agences locales pour l'emploi l'a montré.

26 Baeck K., « Les nouvelles fonctions de l'assurance chômage et le financement du régime », RBSS, n°2, 1997, p. 373.

Les échecs de réinsertion sont sanctionnés par une exclusion de l'assurance. Alors que l'assurance sociale jouait le meilleur rôle de prévention contre la précarité, il semble aujourd'hui que la rigueur de certaines règles mette l'assuré social hors circuit.

Si les sanctions administratives avaient fait l'objet d'une étude, un renforcement des sanctions aurait été constaté. Les seuils minimaux sont très élevés et certaines sanctions s'appliquent de manière automatique, par exemple: la déclaration tardive d'un événement entraîne l'application d'une sanction d'exclusion de 3 mois ! Le texte légal ne laisse aucune place au pouvoir d'appréciation du directeur de l'ONEm ou du juge.

Ces constatations, bien que limitées, m'autorisent à m'interroger sur un éventuel glissement de l'assurance sociale vers l'aide sociale, cette dernière constituant le dernier rempart organisé avant le règne de la « débrouillardise ».

Cette question se traduit-elle en chiffres, les centres d'aide sociale ont-ils enregistrés une augmentation des demandes ?

## 7. UN GLISSEMENT VERS L'AIDE SOCIALE ?

**E**n Belgique, cette aide sociale existe sous deux formes: le minimex et l'aide sociale au sens strict.

Le minimex (loi du 7 août 1974) est une somme forfaitaire dont le montant varie en fonction de la situation familiale du demandeur (taux ménage, cohabitant, isolé). Des conditions strictes doivent être remplies pour bénéficier de l'indemnité. Par contre, l'octroi de l'aide sociale (loi du 8 juillet 1976) s'apprécie en fonction d'un critère très différent, à dimension variable, elle doit permettre à la personne de mener une vie conforme à la dignité humaine; ceci laisse la place à l'interprétation et permet ainsi au CPAS de répondre de la manière la plus adéquate à la demande d'aide, d'autant que l'aide sociale peut prendre différentes formes : aide matérielle, médicale, financière, morale, psychologique etc, ...

Ces deux types d'aide sont accordées par le Centre public d'aide sociale dont la structure est communale et dont le financement est mixte, c'est-à-dire assuré par le budget communal et le fédéral (par le biais du ministère des affaires sociales).

L'aide sociale est résiduaire et n'est accordée qu'après enquête sociale qui porte notamment sur les revenus (de toute nature).

Depuis l'adoption de la loi du 12 janvier 1993, on assiste à une contractualisation de l'aide sociale pour les jeunes minimexés qui doivent conclure une convention avec le CPAS contenant un projet individualisé d'insertion.

Ce type de relation contractuelle est de plus en plus utilisée notamment en sécurité sociale : outre le présent exemple, voyez le plan d'accompagnement des chômeurs. Cette contractualisation vise principalement à mobiliser à nouveau les forces en présence et apporter un plus à la relation sociale. Certains y voient une condition d'indemnisation supplémentaire.

Un glissement existe-t-il ?

Une enquête, commandée par le Ministre de l'Intégration sociale, a été menée en 1995 par l'Union des Villes et des Communes<sup>27</sup>; elle portait sur l'origine des demandes de minimex enregistrées en 1994 et comparées avec celles de 1990.

27 Enquête sur l'accroissement du nombre de demandes en vue de l'obtention du minimex. Union des Villes et des Communes belges, section CPAS, 1995.

Cette étude tend à prouver une augmentation très nette des demandes de minimex (plus de 26 % d'augmentation entre 1990 et 1994, soit on est passé de 49.479 à 62.577 cas).

Comment cette augmentation s'explique-t-elle, pour quelles raisons, le CPAS est-il sollicité ?

Selon l'Union des villes et des communes, les cinq raisons principales sont par ordre d'importance :

- les sanctions en matière chômage,
- l'insuffisance des indemnités de chômage,
- les étudiants sans ressources suffisantes,
- le départ de la maison parentale,
- la séparation du couple.

Les raisons liées à la diminution de la protection des chômeurs représentent près **d'un quart** de l'augmentation constatée ! Phénomène inquiétant d'autant plus que cette étude ne concernait que les demandes de minimex auxquelles il faut ajouter les demandes d'aide sociale.

Manifestement, l'assurance chômage n'assure plus son rôle de protection sociale; les exclus du chômage se tournent vers l'aide sociale, vers le minimex. Un glissement existe donc et il faudrait adopter des mesures efficaces en amont pour éviter ce phénomène d'exclusion sociale.

## 8. CONCLUSIONS

**J**e voudrais épingler les constations auxquelles je suis arrivé aux termes de cette brève étude qui devrait certainement être affinée et précisée. Néanmoins, je pense que quatre « expressions-clés » peuvent être retenues : insécurité d'existence, précarisation, glissement de l'assurance sociale vers l'aide sociale, contractualisation de l'assurance sociale et de l'aide sociale.

Des mesures énergiques devraient être prises pour éviter une précarisation encore plus grande ayant pour conséquence une exclusion sociale.

Ces mesures, en assurance chômage, pourraient se traduire par une augmentation du montant des allocations de chômage, par plus de discernement et de proportionnalité dans l'application des sanctions en tenant compte par exemple de la situation familiale du chômeur. Enfin, le législateur social pourrait également mettre un terme à l'inflation de textes réglementaires et accroître ainsi la sécurité juridique.



# Le régime canadien d'assurance-emploi : l'emploi au service de l'ajustement structurel

Lucie Lamarche  
Département des Sciences Juridiques  
Université du Québec à Montréal - Canada

L'éparpillement des sources des régimes canadien et québécois de protection sociale en rend la présentation complexe<sup>1</sup>. Lorsqu'il s'agit toutefois de débattre du thème des politiques actives d'emploi, notre attention doit se concentrer sur l'évolution et l'état actuel du régime canadien d'assurance-emploi<sup>2</sup>, encore tout récemment appelé régime d'assurance-chômage<sup>3</sup>.

1 Voir Dennis Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Les Éditions du Boréal, Montréal, 1993, 473 p. et Claude Girard et Lucie Lamarche, *Tendances de la sécurité sociale au Canada*, (1997), 13, *Canadian Journal of Law and Social Policy*, à paraître.

2 *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, c. 23

3 *Loi canadienne sur l'assurance-chômage*, L.R.C., 1985, c. U-1.

4 Voir *Loi sur l'assurance-chômage*, S.C., 1940, c.44.

5 Voir *Loi sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48.

Afin de développer ce thème, certains rappels contextuels et historiques s'imposent. Essentiellement, notre propos veut expliquer le cheminement du régime canadien d'assurance-chômage, de sa création en 1940 à ses plus récents aboutissements. Nous tenterons de démontrer comment cette évolution consacre la thèse de l'ajustement structurel de l'emploi au Canada.

Dans une perspective historique, nous aborderons donc successivement, la première phase de développement du régime canadien d'assurance-chômage, soit celle allant de 1940<sup>4</sup> à 1970, puis, celle marquée par l'entrée en vigueur de la Loi sur l'assurance-chômage de 1970<sup>5</sup> et enfin, les temps modernes, ou l'analyse des modifications apportées au régime depuis 1990. Pour chacune de ces étapes, nous insisterons à la fois sur la structuration juridique des politiques de l'emploi mais aussi, sur le rôle central du régime canadien d'assurance-chômage dans le modèle canadien de protection sociale.

Afin de faciliter la compréhension du contexte canadien, qu'il nous soit tout d'abord permis d'apporter certains éléments contextuels essentiels à la compréhension de ce déroulement historique.

## LES ÉLÉMENTS CONTEXTUELS

La *fédération canadienne* : dans la foulée du New Deal américain<sup>6</sup>, les provinces canadiennes, à qui la Constitution attribuait à l'origine la compétence en matière de propriété, de contrat de travail et de droit civil (dans le cas du Québec), consentirent subséquemment à renoncer au profit du gouvernement fédéral à leur compétence implicite en matière d'assurance sociale. C'est ainsi que ce dernier put adopter la première *Loi canadienne d'assurance-chômage en 1940*<sup>7</sup>. De même, la compétence générale du gouvernement fédéral lui fut reconnue de l'accord des provinces en matière de service national de placement. Néanmoins, le droit du travail et la compétence nécessaire à l'adoption d'éventuelles législations en matière d'aide de dernier recours ou d'assistance sociale demeurèrent de compétence provinciale. La régulation du contrat de travail se résumait à l'époque à la détermination du salaire minimum, au contrôle de l'inspection du travail et à la réglementation de l'interdiction de certains travaux de nuit. Dans le cas du Québec par exemple, ce n'est que subséquemment que furent adoptés d'une part, le *Code du travail*<sup>8</sup>, lequel organise les rapports collectifs de travail en entreprise, et la *Loi sur les normes du travail*<sup>9</sup>, loi d'ordre public qui dispose des conditions minimales de l'emploi, y compris le salaire minimum à l'échelle de la province.

Lorsqu'il s'agit d'examiner plus précisément la question du Service national de placement, ancêtre des centres de main-d'oeuvre, l'on soupçonne aisément que dès l'origine, cette question allait donner lieu à d'infinies palabres et confrontations entre les deux niveaux de gouvernement, plus particulièrement dans le cas du Québec, en raison de ses aspirations déjà autonomistes.

*L'état du filet canadien de sécurité sociale et l'Après Guerre* : ce n'est qu'à la sortie de la Deuxième Grande Guerre que sera adoptée au Canada la première *Loi établissant le service d'allocations familiales*<sup>10</sup>, de type universel et financées à même l'assiette fiscale générale, ainsi que le *Régime général de pensions de vieillesse*<sup>11</sup>, de même nature. Les développements en matière d'assurance-santé et d'assurance-hospitalisation émergeront au cours des années '50 alors que le premier régime général d'aide de dernier recours ne verra le jour à l'échelle de chacune des provinces canadiennes qu'à la fin des années '60<sup>12</sup>. Peu importe le risque social concerné, on constate donc que l'histoire des protections sociales au Canada est assez récente, exception faite du régime des accidents du travail<sup>13</sup>.

*Les particularités régionales* : le Canada est un territoire géographique important. Les provinces de l'Ontario et du Québec en constituent le moteur industriel alors que les extrémités, inégalement riches, vivront

6 Voir W.H. Mc Connell, *Some Comparisons of the Roosevelt and Bennett's New Deal's*, (1971), 9 *Osgoode Hall Law Journal*, n°2, 221-260.

7 Précitée, note 4. Voir (1940) 3-4, *Georges VI*, c. 36 (R.U.) pour l'acceptation de l'amendement constitutionnel.

8 L.R.Q., c. C-27.

9 L.R.Q., c. N-1.1.

10 S.C. 1944-45, c. 40.

11 S.C. 1951, c. 18.

12 Voir dans le cas du Québec, *Loi sur l'aide sociale*, S.Q. 1969, c. 63.

13 Voir *Loi concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail et la réparation des dommages qui en résultent*, S.Q., 1909, c. 66.



tantôt de l'exploitation des ressources naturelles et tantôt des subsides fédéraux destinés à suppléer à l'absence d'emploi et de richesse. L'équité régionale et sa fiscalisation constituent de vastes domaines d'études dans le contexte de la fédération canadienne. Le régime canadien d'assurance-chômage n'a pas échappé à cette dynamique.

*Le voisinage des États-Unis* : Il n'est pas inutile de rappeler l'évidence. Le Canada est le voisin des États-Unis! Près de 80 % des exportations canadiennes sont dirigées vers ce Sud. Le Canada est aussi le partenaire du géant américain dans le contexte de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA)<sup>14</sup> et entretient depuis les origines du GATT de multiples contentieux commerciaux bilatéraux avec lui. Dans ce contexte, des allusions remettant en cause l'avantage indû que représente pour le Canada plusieurs aspects de sa politique sociale sont souvent faites par les Américains. À titre d'exemple, rappelons le contentieux du bois-d'oeuvre, où nos voisins ont souvent prétendu que la participation financière du gouvernement fédéral au financement régional de certains prestations d'assurance-chômage, constituait un avantage discriminatoire consenti aux exploitants et exportateurs du bois des forêts canadiennes. Ainsi, il existe pour le Canada, lorsqu'il contemple l'état de son régime de protection sociale, d'autres Sud que le Sud lointain !

Il convient donc de garder à l'esprit ce contexte fédératif et continental, en voie d'élargissement d'ailleurs<sup>15</sup>, lorsque l'on examine la question de l'assurance-chômage et des politiques de l'emploi au Canada. Mais revenons pour l'instant aux origines du régime canadien d'assurance-chômage.

14 *Accord de libre-échange nord-américain*, 1993, 32 I.L.M. 605.

15 Voir le site officiel de la Zone de libre-échange des Amériques, <http://www.ftaa.alca.org>.

16 Voir Gosta Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990, Princeton University Press.

17 Voir John Shields et Bob Russell, «Part-Time eWorkers, Welfare State and Labour Market Relations», in A.F. Johnson et S. McBride, eds, *Continuities and Discontinuities: Political Economy of Social Welfare and Labour Market Policies in Canada*, 1994, University of Toronto Press, 327-350.

## **I. La création d'un régime canadien d'assurance-chômage (1940)**

En se fondant sur le modèle de Esping Andersen<sup>16</sup>, la *Loi canadienne d'assurance-chômage* peut être classifiée comme appartenant au modèle régulateur du risque-chômage<sup>17</sup>. En effet, le régime canadien a été mis sur pied en période de plein emploi de guerre et reposait sur 3 prémisses : a) seul le coût d'un chômage frictionnel devait être indemnisé; b) la relocalisation du travailleur serait rapide et c) le salaire industriel moyen, suffisant à la prise en charge des besoins de la famille, serait le salaire de référence aux fins de la détermination de l'allocation de chômage.

Ces postulats ont donné lieu à la détermination de mécanismes d'assurabilité de l'emploi et d'éligibilité aux prestations calqués sur ceux de la loi britannique de 1909. Essentiellement, il fallait avoir cumulé au

cours des 2 années précédant la rupture du lien d'emploi suffisamment de journées d'emploi cotisées pour donner ouverture à l'établissement d'une période de prestations, qui, en aucun cas, ne pouvait excéder une année.

Le roulement présumé de la main-d'oeuvre devait être facilité par l'existence du Service national de placement, qui, dès son origine, a aussi servi d'instrument de contrôle de la recherche active d'emplois. En effet, la loi canadienne, tout comme son ancêtre britannique, a de tout temps accordé une importance centrale à l'obligation de rechercher activement un emploi convenable pendant une période de chômage, en assujettissant le paiement des prestations à la preuve d'une telle recherche. Elle n'a donc jamais été une loi passive au sens où l'OCDE se plaît actuellement à décrire les lois d'indemnisation du risque chômage prévoyant le paiement d'indemnités de remplacement de revenu<sup>18</sup>. Les fonctions de contrôle étaient financées par la Caisse d'assurance-chômage, constituée des cotisations des employeurs et des ouvriers, cependant que la régulation des offres et des demandes d'emploi dépendait pour sa part du Fonds consolidé du Trésor public fédéral.

Faut-il préciser que le régime se destinait alors avant tout aux travailleurs masculins d'usine ? Ainsi, il excluait de l'accès aux bénéfices l'ensemble des employés d'une fonction publique en émergence et largement constituée de femmes. Ajoutons cependant que le contentieux entre les provinces et le gouvernement fédéral au chapitre de la compétence en matière d'assurance chômage tout comme le faible taux de chômage des fonctionnaires de l'État a longtemps contribué à cette exclusion.

Rapidement toutefois, les soubresauts de l'économie canadienne, l'absence d'autres mécanismes de substitution de revenus et la *realpolitik* ont donné lieu, au cours des années '50, à des entorses statutaires au principe de la stricte assurance du risque-chômage frictionnel. Il est bien connu que la province maritime de Terre-Neuve a accédé à la fédération canadienne en 1949 par voie de référendum essentiellement parce qu'on lui promettait l'accès aux bénéfices de l'assurance-chômage. Or, aucune province n'était à l'époque moins industrialisée ou plus pauvre !

En adoptant des dispositions rendant plus flexibles les conditions d'accès au régime, la *Loi canadienne sur l'assurance-chômage* est donc devenue en partie une loi d'assistance-chômage. Ce dernier volet fut financé à même l'assiette fiscale générale.

Réagissant à l'environnement économique et politique canadien, la loi d'origine a ainsi survécu aux péripéties mineures, somme toute, des décennies '50 et '60. Toutefois, et comme dans le cas d'autres pays développés, le contexte des années '70 et l'agenda nord-américain de la Guerre à la pauvreté allaient imposer des transformations majeures au régime. La nouvelle *Loi sur l'assurance-chômage* fut donc adoptée en 1971.

---

18 Voir OCDE, *Les nouvelles orientations de la politique sociale*, Études de politiques sociales n°12, 1994.

## II. La Loi sur l'assurance-chômage de 1971

Affichant d'emblée le principe d'un financement tripartite, il est d'usage de dire que cette Loi fut la plus universelle et la plus généreuse des générations de lois canadiennes en matière de chômage et de non emploi. La plus universelle, car, suite à des négociations avec les autorités provinciales, elle rendit obligatoire la contribution des membres de la fonction publique au régime. Notons que ces derniers ne seraient pas confrontés à la réalité du non emploi avant les années '80. Au contraire, les années '70 correspondent au Canada à la période des grands gains de la fonction publique tant en ce qui concerne la rémunération que les conditions de travail. L'assouplissement des conditions d'établissement de la période de prestations, appelée période de référence, permit à des travailleurs plus marginaux, en termes de fréquence de travail ou de gains obtenus, de bénéficier du régime, le rendant ainsi plus généreux et souple.

Cet accroissement majeur des apports de cotisations à la Caisse d'assurance-chômage était attendu. En effet, la théorie du chômage frictionnel était alors mise à rude épreuve. Par ailleurs, le Canada disposait désormais d'un régime distinct d'assistance sociale, dont la responsabilité incombait aux provinces aux termes d'un financement partagé avec le gouvernement fédéral. 50 % du coût de l'aide sociale a été pris en charge par le Trésor public fédéral de 1966 à 1996<sup>19</sup>, date de l'abrogation de la loi de financement. L'apport du financement fédéral aux coûts d'aide sociale ou d'assistance publique était soumis à certaines conditions : aucun autre test que le test des besoins (means test) ne devait être imposé aux bénéficiaires et la cause de l'incapacité de subvenir à ses besoins ne devait en aucun cas être considérée. Dès la fin des années '60, une structure dualisée de bénéficiaires de prestations de remplacement de revenu était ainsi construite. Ceux, théoriquement mieux nantis, qui avaient accès aux prestations de chômage en raison de période de travail antérieures et dont la prestation correspondait à une fraction (70 %) de la rémunération moyenne antérieure et les autres, relégués au seuil minimal de l'aide sociale. La typologie de cette dernière clientèle subit toutefois des variations importantes à partir de la fin des années '70 : elle était de moins en moins constituée d'inaptes au travail et de plus en plus d'aptes n'ayant pas accès aux prestations de chômage ou ayant épuisé les prestations de chômage y recouraient.

Les stratégies actives de la main-d'oeuvre, alors essentiellement financées par le Service national de placement et non par la Caisse d'assurance chômage étaient ainsi en apparence, réservées aux victimes du chômage frictionnel et donc aux « vrais chômeurs ». En y regardant de plus près, on constate cependant que la situation était plus floue. De

<sup>19</sup> Voir *Loi sur le régime d'assistance publique au Canada*, S.C. 1966-67, c.45.

1970 à 1978, il suffisait de 10 semaines d'emploi assurables accumulées au cours de l'année précédant immédiatement la rupture du lien d'emploi afin de bénéficier d'une année de prestations. Une semaine d'emploi assurable était alors constituée de 15 heures de rémunération, seuil en dessous duquel l'employeur n'était pas tenu de verser la cotisation de chômage à la Caisse ni de prélever la cotisation équivalente sur les gages du travailleur. Cet allègement significatif des conditions d'accès au régime permit la venue au régime des nouvelles clientèles de chômeurs : femmes et jeunes au premier chef.

Évidemment, le chômeur se présentant au guichet de l'assurance-chômage et faisant état des conditions minimales d'éligibilité aux prestations se voyait établir une prestation largement en-deça de ses besoins, puisqu'il s'agissait alors d'environ 70 % de la moyenne de ses gains assurables au cours de l'année de référence. Il comblait alors le manque en recourant simultanément aux prestations provinciales d'aide sociale jusqu'à concurrence d'un seuil inférieur au seuil moyen des prestations d'assurance-chômage.

La politique de main-d'oeuvre du gouvernement fédéral de l'époque consistait essentiellement à créer des emplois par l'injection de subventions à l'emploi auprès des entreprises et de projets communautaires accrédités. Le cycle emploi-chômage fut alors créé par l'effet même de cette politique, peu concernée par la formation qualifiante. Ce cycle peut se résumer comme suit : perte d'emploi (emploi de 10 semaines) ouverture du régime de prestations-proposition de participation à un projet créateur d'emploi par le Service national - décrochage du chômage-emploi de 15 semaines reconstruction d'une période de référence - retour au chômage- etc....

Parallèlement, et pour cette même période, les contributions financières du gouvernement fédéral à la Caisse d'assurance-chômage permirent la prise en charge de l'ensemble des coûts des prestations de chômage occasionnées par un taux de chômage national supérieur à 4 %. Rappelons que l'entièreté des coûts du Service national de placement étaient alors pris en charge par le gouvernement fédéral.

Ce Régime, en apparence laxiste, fut toutefois ponctué de périodes de répression administrative aiguë et dont on peut soupçonner qu'elles répondaient aux exigences de la paix sociale : les principaux mécanismes auxquels on recourait alors étaient le contrôle hebdomadaire de la recherche d'emploi et la suspension des prestations, et donc, de l'éligibilité aux projets créateurs d'emploi, en raison du refus d'un emploi offert par les services publics de l'emploi et jugé convenable ou de l'incapacité de faire preuve des recherches actives d'emploi. Les études sont unanimes. Dans tous les cas, le coût des épisodes de contrôle fut supérieur aux économies ainsi réalisées<sup>20</sup>.

20 Voir Robert Saint-Louis et Lucie Lamarche, *Évolution du régime de l'assurance-chômage au Canada, le point de vue des bénéficiaires*, dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage au Canada, Commission Forget, 1986. Approvisionnements et Services Canada, 130 pages.

### III. Les modifications apportées à la Loi de 1971 : la création du concept de vrais chômeurs

**A**u Canada, le chômage frictionnel céda définitivement le pas au chômage structurel vers 1976. Les taux de chômage en milieu urbain oscillaient alors autour de 8 ou 9 %. Considérant l'engagement du gouvernement fédéral de financer tout coût de chômage découlant d'un niveau national supérieur à 4 %, il fallait agir.

La réforme de 1978 constitue le premier tournant de la Loi de 1971 se destinant explicitement à exclure du régime les « faux chômeurs ». Plusieurs caractéristiques techniques la distingue. Tentons de les résumer sommairement :

- l'accroissement à 14 semaines de travail des conditions générales d'accès au régime;
- l'introduction d'une nouvelle catégorie de chômeurs, les réitérants; il s'agit de ceux et celles ayant récemment bénéficié des prestations de chômage et qui seront soumis à des conditions légèrement supérieures d'accès, lesquelles varieront selon le taux régional et non national de chômage. Le chômeur urbain est ainsi pénalisé et la politique d'équité interrégionale priorisée au profit des chômeurs issus de régions où les taux de chômage sont supérieurs à la moyenne nationale;
- l'introduction d'une catégorie de chômeurs dits «nouveaux arrivants» : il s'agit de ceux, mais surtout de celles qui ne pouvaient démontrer une présence active sur le marché du travail au cours des 102 semaines précédant leur demande de prestations. Les femmes et les jeunes sont ici particulièrement visés et relégués au régime provincial d'aide de dernier recours, lequel, rappelons le, ne dispose d'aucun dispositif d'insertion en emploi ou de formation;
- la restructuration de la période ou de l'année de prestations payables, désormais structurée en segments. Les premières 15 semaines sont exclusivement à la charge de la Caisse d'assurance-chômage. Le paiement des semaines subséquentes de la période de prestations est soumis à des règles distinctes : a) le nombre variera selon le taux régional de chômage et b) le financement des toutes dernières semaines de prestations payables, sera pris en charge par le Trésor public.

De plus, la Loi sur le Service national de placement fut abolie en 1978. En conséquence, il deviendra fort complexe de distinguer la part des argent de la Caisse d'assurance-chômage dévolue aux prestations ou mesures dites passives, pour reprendre à notre compte la terminologie de l'OCDE, de celle consacrée à la politique active de l'emploi.

#### IV. L'évacuation des fonctions régulatrices du Service national de placement

O n constate donc, dès la fin des années '70, que le gouvernement fédéral a tenté de disposer drastiquement de 2 problèmes : d'abord, de celui des nouveaux arrivants sur le marché de la recherche d'emploi qu'il refuse alors d'assimiler au statut de chômeurs. Cette nouvelle norme a eu des effets profondément discriminatoires, particulièrement fondés sur le sexe; puis celui des chômeurs de longue durée. Ces derniers sont évincés d'un régime qu'il leur garantissait en moyenne 70 % de leurs gains antérieurs après une première année de chômage. Ils se retrouvent ainsi à la charge des budgets provinciaux d'aide sociale qui garantissent pour leur part des seuils de prestations non pas rattachés au salaire industriel antérieur mais bien plutôt à la satisfaction des besoins de base. Ces seuils varieront significativement d'une province à l'autre, le Québec se classant alors parmi les provinces généreuses. Or, non seulement ces chômeurs de longue durée devront-ils dorénavant vivre de prestations minimales, mais en sus, ils sont aussi privés du bénéfice des initiatives du Service national de placement, défunt maître-d'oeuvre des politiques de formation et d'emploi.

Ce mouvement de transfert vers les provinces de la responsabilité des chômeurs de longue durée a pratiquement eu pour effet de délier le gouvernement fédéral de toute responsabilité relative à la politique de l'emploi en ce qui concerne ce nouveau groupe de chômeurs. De même, en privant de l'accès au régime d'assurance-chômage les femmes et les jeunes à titre de nouveaux arrivants ne disposant souvent pas du nombre de semaines requises à l'établissement de leur droit au chômage, le gouvernement fédéral se délestait aussi de la responsabilité d'offrir à ces nouvelles populations de chômeurs des services de main-d'oeuvre.

Le Canada n'a donc pas adapté sa politique de l'emploi au nouveau contexte structurel du chômage. Pour la période 1978-1985, il a consacré l'essentiel de ses énergies à la réglementation de zones-tampons et d'accords de sauvegarde d'emplois dans le cas de pertes d'emplois industriels. À titre d'exemple, la question du sort de la rémunération issue des indemnités de licenciements a donné lieu à une brochette de règlements successifs se destinant tantôt à exempter du calcul des gains déductibles des prestations de chômage ces allocations, tantôt à les prendre en compte. Cette régulation économique des conditions de rupture du lien d'emploi, dans les cas où il était protégé soit par un contrat collectif de travail ou plus simplement, dans le cas des travailleurs non syndiqués, par la *Loi sur les normes de travail* qui garantissait alors la protection du lien d'emploi d'une durée supérieure à 5 années, s'opéra dans des conditions purement politiques et laissa pour compte bon nombre de travailleurs non syndiqués forcés de déclarer l'indemnité de départ au service du chômage et de se voir ainsi privés d'une partie de leurs

allocations de chômage. Enfin, plusieurs usines ont bénéficié d'ententes de temps de travail partagé. Ces ententes permettaient aux travailleurs de combiner le travail à demi-temps et les bénéfices de prestations de chômage réduites en conséquence.

Le secteur industriel syndiqué, où les emplois étaient encore essentiellement occupés par les hommes de race blanche, servit au gouvernement de laboratoire d'adaptation structurelle de la main-d'oeuvre. La politique canadienne de l'emploi se développait alors en vase clos, conformément à la logique d'origine de la Loi qui se voulait une substitution transitionnelle du revenu destinée aux travailleurs d'industrie. Bien que cela ne soit ni surprenant, ni méprisable, le début des années '80 a été lourdement marqué par une gestion transactionnelle de la politique canadienne de la main-d'oeuvre, où la masse importante des sans emploi qui ne s'inscrivait pas dans des rapports industriels classiques a lentement été dirigée vers les emplois adaptés : le temps partiel, la précarité et la déqualification firent ainsi leur apparition comme phénomène de l'emploi. Une exception toutefois à cette tendance lourde: le cas de l'intégration des femmes en métiers non-traditionnels. Des sommes importantes furent consacrées à de nombreux projets destinés à intégrer aux métiers masculins la nouvelle main-d'oeuvre féminine. Le contexte nord-américain de l'époque explique cet engouement dont il est difficile d'apprécier avec précision le succès.

## **V. La déqualification du droit à l'allocation de chômage et aux bénéfices de la politique de l'emploi et la gestion des clientèles-cibles**

**A**u Canada, comme dans d'autres pays de l'OCDE, les politiques de l'emploi ont été gérées de façon plutôt erratique au cours des années '80. Un phénomène, toutefois, émerge: celui de la prise en compte des clientèles-cibles. Dans ce contexte, la problématique des jeunes, constituant une masse critique de sans emploi, mérite un examen particulier.

21 Voir *Supra*, note 19.

22 Voir Lamarche Lucie, «Le droit au travail et à la formation : enjeux et doutes du droit international», in *Emploi précaire et non-emploi : droits recherchés*, Actes de la 5e Journée en droit social et du travail, sous la direction de Lucie Lamarche, Yvon Blais éditeur, 1994, pp. 59-89.

Rappelons que tous ceux qui ne pouvaient alors bénéficier des prestations assurantielles de chômage au Canada furent relégués aux régimes provinciaux d'aide ou d'assistance sociale. Bien que les coûts de financement de ce régime soient alors également assumés par le gouvernement fédéral et les provinces<sup>21</sup>, ces dernières, et particulièrement les provinces centrales et industrialisées, croulèrent sous le coût du non emploi. En effet, les proportions de bénéficiaires aptes-inaptes s'étant littéralement inversées depuis 1970, la population vivant de l'assistance sociale sera dorénavant composée de 80% d'aptes au travail et de 20% d'inaptes au travail<sup>22</sup>.

Au cours des années '80, on assistera donc à l'émergence de nouveaux modèles de développement de l'emploi négociés entre les provinces et le gouvernement fédéral. Ces initiatives seront destinées aux chômeurs autres que les chômeurs techniquement éligibles aux bénéfices de la *Loi sur l'assurance-chômage*. On affectera par entente l'argent de la Caisse d'assurance-chômage à des programmes provinciaux de développement de l'employabilité (le vocable fait alors son apparition) lesquels programmes seront d'abord destinés aux jeunes sans emploi, non moins marginalisés en vertu des régimes provinciaux. Par essence et par influence américaine, ces programmes proposent comme repère l'emploi-occupation et non l'emploi convenable ou encore, la formation en vue d'un éventuel emploi convenable. C'est l'ouverture vers l'idéologie de la responsabilité individuelle et morale par l'emploi.

Par exemple, dans le cas du Québec, un jeune adulte apte de moins de 30 années disposera de moins de 200\$ (environ 5500 BEF) par mois pour subvenir à ses besoins. La parité avec les bénéficiaires de plus de 30 ans sera toutefois rétablie s'il accepte de participer à un programme de développement de l'emploi. Plusieurs prétendent que cette pratique des ententes administratives a définitivement mis fin au caractère assurantiel de l'assurance-chômage au Canada. Il n'ont pas tort. S'agit-il pour autant d'un enjeu ? Certes, et dans le contexte canadien, cette pratique administrative fédérale-provinciale, mettra en évidence l'absence de cohérence globale des politiques et des non politiques de l'emploi. S'ensuivra un vaste chantier encore ouvert et destiné à éviter les pertes d'argent et les empiètements de compétence entre les gouvernements fédéral et provincial au chapitre de la main-d'oeuvre.

## VI. Le contexte des années '90

Vu du Canada, la critique des pays nouvellement industrialisés ou tirant avantage de leurs faibles coûts de main-d'oeuvre et qui consiste à reprocher au Nord de ne pas avoir fait face aux exigences de l'ajustement structurel découlant de la mondialisation des échanges est fondée. Ce débat, comme on le sait, est au coeur du nouvel *Accord de sauvegarde* conclu dans le cadre de l'OMC. Loin de nous cependant l'idée d'en conclure que cette critique fonde en elle-même les importants reculs au chapitre des droits économiques et sociaux des travailleurs du Nord.

À l'aube des années '90 et dans le contexte de la conclusion de l'*Accord nord-américain de libre-échange*, les régimes fédéral et provinciaux de soutien au revenu n'ont plus de direction. Certaines causes sont propres au contexte politique et constitutionnel canadien: au jeu de l'équité interrégionale, chacun veut sa part. Les coûts croissants des systèmes



engendrent des petites guerres de tranchées entre les divers paliers de gouvernements dont les pauvres et les sans emploi font évidemment les frais. Certains piliers du PIB canadien, dont l'Ontario, commencent par ailleurs à encaisser les effets de la désindustrialisation découlant de l'ouverture des marchés avec nos voisins du Sud. Rappelons que l'*Accord nord-américain de libre-échange* ne comporte aucune dimension sociale non plus qu'aucun mécanisme de compensation sociale<sup>23</sup>.

Enfin, et sauf pour le secteur syndiqué de l'emploi qui représente environ 30 % de la main-d'oeuvre active si l'on tient compte d'une fonction publique entièrement syndiquée, la régulation du contrat de travail est toujours minimale. Ce dernier point est important. La flexibilité du marché du travail canadien et québécois, au sens où l'OCDE et la Banque mondiale évoquent ce concept, a toujours existé au Canada<sup>24</sup>.

À moins que n'en dispose le contrat collectif d'entreprise, la durée du préavis de licenciement et le coût de l'indemnité de licenciement sont soit régis par la *Loi sur les normes de travail*<sup>25</sup>, soit déterminés, quant à l'indemnité, par les tribunaux dans le cas des emplois intermédiaires et supérieurs. Le contrat de travail n'est protégé que si sa durée excède trois années, ce qui, évidemment, porte particulièrement atteinte aux droits des jeunes et des femmes. Aucune disposition législative n'impose aux employeurs des obligations spécifiques de reclassement de la main-d'oeuvre licenciée collectivement sauf dans le cas où un contrat de travail collectif ne le prévoit ou encore, là où un syndicat est à même d'arracher un tel engagement de l'employeur. Ce n'est donc pas au Canada qu'il faut plaider pour la rigidité du marché de l'emploi, si tant est que le concept même de rigidité soit acceptable.

23 Sous réserve de l'*Accord de coopération nord-américain dans le domaine du travail*, dont les effets sont fort limités.

24 Voir Jim Stanford, *Discipline, Insecurity and Productivity: The Economics behind Labour Market Flexibility*, in *Remaking Canadian Social Policy, Social Policy Security in the late 1990's*, Jane Pulkington and Gordon Ternowetsky, eds, Halifax, Fernwood Publishing, 1996, 130-151.

25 Précitée, note 9.

Toutefois, contrairement aux épisodes antérieurs lorsqu'il s'est agi d'ajuster la protection sociale des sans emploi et la politique de l'emploi, les années '90 annoncent un changement de paradigme à ce chapitre. En effet, il ne s'agit plus tant de rechercher une meilleure gestion du régime de protection contre le chômage ou encore d'initier une politique de l'emploi plus efficiente, mais bien d'ajuster structurellement le travail et les protections contre le risque chômage au marché du travail.

## VII. Les années '90 et l'ajustement structurel de la politique de l'emploi

Entons de résumer chronologiquement ce que signifie au Canada la mise en oeuvre d'une politique active de la main-d'oeuvre dont on soupçonne d'emblée que la réalisation dépend de l'ajustement de certains aspects de la protection sociale aux exigences du marché.

Le Québec, partisan autonomiste du libre-échange dès la première heure, contrairement au reste du Canada, constituera l'avant-garde au chapitre des politiques dites actives de main-d'oeuvre. La première manifestation du changement de paradigme ci-dessus évoqué s'y produira d'ailleurs. Le Québec est la deuxième province la plus peuplée au Canada. Sa structure d'emploi repose largement sur le développement de la technologie de pointe et sur la productivité des moyennes et des petites entreprises. Le pourcentage de sa main-d'oeuvre inactive est toutefois impressionnant. Le Québec, dans la foulée de l'ouverture au libre-échange et de ses visées libre-échangistes, est la première province canadienne à avoir arraché, malgré la lettre de la Loi fédérale cadre en matière de financement de l'assistance publique au Canada<sup>26</sup>, l'autorisation du gouvernement fédéral de procéder à la mise en oeuvre d'une stratégie de workfare destinée à sa population bénéficiaire de l'assistance sociale. Bien que plusieurs nuances s'imposent, soulignons que dès 1988, le ministre alors responsable de l'assistance sociale au Québec affirmait que l'État n'était plus en mesure de présumer de l'incapacité des bénéficiaires de l'aide sociale de se trouver un emploi<sup>27</sup>. Cette phrase annonçait l'entrée en vigueur d'un vaste chantier de workfare, dont nos voisins du Sud avaient avant nous trouvé la formule.

Près de dix années plus tard, le Québec met sur pied une structure localisée du réseau des centres d'emploi qui, en partenariat avec les entreprises, veillera à déterminer les besoins d'emploi du milieu, les besoins de formation (sic) et les stratégies d'emploi<sup>28</sup>. Les récentes coupures au chapitre de la santé et de services publics serviront cette stratégie. Ainsi, et alors que l'on pourrait croire les collectivités locales plus près des besoins des sans emploi, on constate qu'au contraire les structures locales sont ainsi mises à la disposition d'un vaste projet de substitution de l'emploi privé à l'emploi public. La création d'emplois est en conséquence confiée à de nouvelles entités privées qui contracteront auprès de l'État la dispensation des nouveaux besoins à combler<sup>29</sup>. Faut-il dire que dans la vaste majorité des cas, les emplois ainsi créés ne seront pas des emplois qualifiés. Le salaire minimum y sera souvent de rigueur et ces emplois seront soumis à l'application de la Loi sur *les normes de travail*, elle-même en chantier de dérégulation.

26 Voir *Supra*, note 19.

27 Voir à ce sujet Lucie Lamarche, «La nouvelle loi sur la sécurité du revenu au Québec : quelques réflexions d'actualité», *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 21 (1991), n°2, 335-372.

28 Voir le site officiel du gouvernement du Québec pour le texte intégral du document d'orientation *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1997, à <http://www.gouv.qc.ca>. Voir aussi pour le texte du projet de loi 186 (Projet de loi 186, *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité*), faisant suite à ce document, le site de l'Assemblée nationale du Québec à : <http://www.assnat.qc.ca/fra/publications/projets-loi/publics/97-F-186.html>.

29 Voir Lamarche L., «L'État désétatisé et ses fonctions sociales : éléments de réflexion», dans *L'État aux orties ? Mondialisation de l'économie et rôle de l'État*, Collectif sous la direction de Sylvie Piquerot, les Éditions Écosociété, Montréal, 1996, 124-133.

Bien que le débat fasse actuellement rage au Québec sur cette question<sup>30</sup>, certains constats sont incontournables : la politique active de la main-d'oeuvre québécoise repose essentiellement sur la remise au privé du social, champ laissé sans protection particulière par la conclusion du plus récent *Accord de libre-échange nord-américain*. La main-d'oeuvre dédiée à cette privatisation est largement confinée aux petits boulots et aux nouveaux petits employeurs, ce qui ne saurait qu'être une situation intérimaire dans l'attente que le marché américain de la santé procède à une vaste opération de take-over du marché canadien<sup>31</sup>. Ce virage, comme il convient de le nommer chez nous, dispose largement de la question du droit au travail. La structuration de l'obligation de travailler et l'ouverture du marché social de l'emploi est une question qui concerne plus de 300,000 ménages québécois. La situation n'est pas différente en Ontario ou en Alberta, autres provinces canadiennes ayant adopté des schémas de *workfare*.

Pour faciliter ce virage, le Canada a procédé à l'abolition récente du cadre législatif de financement de l'aide sociale lequel obligeait les provinces à ne soumettre le droit à l'aide de dernier recours à aucune autre condition d'octroi que le constat de besoins. Le remplacement, en février 1995, des programmes distincts de financement de la santé, de l'éducation post-secondaire et de l'aide sociale par une enveloppe unique et réduite, le Transfert canadien au titre de la santé et des programmes sociaux (TCSPS)<sup>32</sup>, concerne désormais toutes les provinces sous réserve d'une augmentation de la péréquation accordée aux provinces les plus pauvres. Dorénavant, tous les transferts aux provinces seront régis par le TCSPS. Au total, le budget du TCSPS passera de 26,9 milliards \$ en 1996-1997 à 25,1 milliards \$ pour les deux années fiscales subséquentes avant de reprendre une lente croissance, à compter de 2000-2001. Cette croissance toutefois dépendra d'un mode de calcul lié au constat de la croissance du PIB de chaque province susceptible d'en bénéficier. Il va de soi qu'en dollars constants, les provinces y perdent au change sans pour autant que les sans emploi et les exclus soient moins nombreux. C'est donc dans ce créneau en apparence éloigné du régime canadien d'assurance-chômage que se détermine actuellement une bonne partie de la politique active de l'emploi au Canada, centrée sur le *workfare*.

La dualisation structurelle du marché canadien de la main-d'oeuvre n'aurait toutefois pas été complète sans que ne soit réformée encore une fois et de façon drastique le régime canadien de l'assurance-chômage, dorénavant appelé régime d'assurance-emploi.

Cette récente réforme, âprement contestée par la société civile canadienne, a vu le jour en trois phases successives. L'idéologie qui la sous-tend dépend lourdement de l'idée de substituer à des mesures passives d'emploi de mesures dites actives. Les travaux de l'OCDE sont au coeur de ce revirement idéologique et économique. Pour un pays

30 Voir *L'économie sociale, L'avenir d'une illusion*, Louise Boivin et Mark Fortier, eds., FIDES, Montréal, 1997, 229 p.

31 Pour plus d'informations sur cette problématique et celle des incidences de l'éventuelle conclusion de l'Accord multilatéral d'investissements (AMI) sur les politiques sociales canadiennes, consultez le site de l'Université de Carleton (MAI-NOT!) à : <http://www.mai.flora.org> et celui du Canadian Centre for Policy Alternatives à : <http://www.policyalternatives.ca>.

32 Voir *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 1995*, L.C. 1995.

comme le Canada, où le régime d'indemnisation du chômage n'aura vécu que de bien courts épisodes de passivité, l'évocation de concept de mesures actives laisse perplexe. Retournant aux sources, on constate que dès 1986, à l'occasion de la publication du Rapport Dahrendorf, l'OCDE s'employait à imposer le concept de mesures actives d'emploi qu'il destinait alors aux groupes de la population susceptibles de ne pas se trouver suffisamment démunis pour accepter un emploi, en raison de l'existence de régimes de protection sociale. À l'occasion de la publication en 1990 de l'étude *Quelles politiques pour les années '90*<sup>33</sup>, l'OCDE précisait que les mesures actives d'emploi constituaient une forme de traitement social du chômage qu'elle opposait alors aux politiques sociales jugées révolues et passives. Il n'en fallait pas plus pour que très récemment, l'OCDE pose carrément la question à l'occasion de la publication de l'étude, *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi, renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail* (1997) : ne faut-il pas adopter des stratégies associant faible indemnisation et retour rapide à l'emploi ?

Le cas du Canada est facile à interpréter. Dès lors que la Caisse d'assurance-chômage déverse une part substantielle de ses actifs vers le *workfare*, géré par les provinces, et réduit significativement les allocations de chômage, nous observons une nouvelle convergence des objectifs des politiques sociales et des politiques de l'emploi. Dans les faits toutefois, il s'agit de *workfare* et non de politiques sociales ou de l'emploi.

Ce n'est pas une coïncidence si le Canada avait rigoureusement insisté auprès du BIT, lors de l'adoption en 1988 de la *Convention (168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage* afin que soient exclus de la vision traditionnelle de l'indemnisation du chômage les nouveaux groupes de chômeurs et plus particulièrement les femmes et les jeunes<sup>34</sup>. C'est que dans le cas de l'Amérique du Nord, il les savait déjà exclus du régime traditionnel de l'assurance-chômage et n'entendait pas s'engager à plus.

En 1990, le Canada procéda à la première phase de la dernière réforme du régime canadien d'assurance-chômage. Dans un premier élan, le gouvernement fédéral a de nouveau modifié à la hausse les conditions d'accès au régime, réduit la durée des prestations et modifié le mode de financement de la Caisse d'assurance-chômage. Il a carrément mis fin à sa participation au financement du régime, ce qui impliquait entre autres la fin du financement des prestations payées en fonction des taux régionaux de chômage. En 1988, le gouvernement fédéral avait ainsi contribué à 26 % des frais du régime de l'assurance-chômage. Par ailleurs, il a alors entrepris de puiser dans le fonds d'assurance-chômage afin de financer la nouvelle stratégie d'adaptation et de formation de la main-d'oeuvre. L'évocation des responsabilités accrues du secteur privé au chapitre de la formation concerne tout autant les employeurs que les

---

33 OCDE, *Le marché du travail : quelles politiques pour les années '90* ?, Paris, 1990.

34 Voir à ce sujet Lucie Lamarche, *Perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 357-367.

travailleurs, dorénavant conjointement responsables du droit démocratique de tout citoyen à la formation. La Loi prévoit en effet que les dépenses du compte d'assurance-chômage destinées à des mesures actives de formation pourront être engagées jusqu'à concurrence de 15 % des dépenses totales de ce compte.

En 1993, la seconde phase de la réforme de l'assurance-chômage est entreprise. Des modifications importantes sont apportées au mode de sanction dans les cas d'abandon volontaire d'un emploi sans raison valable ou de congédiement pour inconduite. Ce régime qui prévoyait la suppression des prestations pour une période variant de une à six semaines selon les circonstances avait été renforcé en 1990 alors que ce nombre était passé de sept à douze semaines. En 1993, le gouvernement fédéral a étendu cette sanction à toute la période de prestation à laquelle un prestataire aurait eu autrement droit. Il s'agit d'un renforcement considérable de la discipline industrielle.

Ces premières phases de la réforme ont rejeté dans le camp des provinces responsables de l'aide de dernier recours environ 30,000 chômeurs supplémentaires chaque année. Ces derniers deviennent ainsi soumis aux nouvelles règles du *workfare* que le gouvernement fédéral finance par la procédure de transfert général aux provinces. De plus, et par réduction successive, le taux de prestations a été ramené à 55 % des gains antérieurs. Ce taux correspond à 5 % près au taux offert par le régime américain d'assurance-chômage.

La transformation de l'assurance-chômage en assurance-emploi, le 1er juillet 1996, constitua la troisième phase de la réforme et l'aboutissement ultime de la révision du régime amorcée sept années plus tôt<sup>35</sup>. Cette fois, la Loi est totalement réécrite. Elle intègre les changements précédents au chapitre du mode de financement, de la contribution du régime aux programmes fédéraux de main-d'oeuvre et des exclusions. Elle réduit de nouveau l'admissibilité et la durée des prestations tout en ramenant la période maximale au cours de laquelle une personne peut recevoir une indemnité de chômage de 50 à 45 semaines. L'exemple qui suit est éloquent: un individu ayant travaillé 20 semaines au cours de l'année précédant sa demande de prestations n'a plus droit qu'à une période de prestations qui sera d'une durée de 14 semaines si le taux régional de chômage est de 6 %, ou d'une durée de 20 semaines si ce taux est au moins de 9,5 %. Ceci équivaut à une réduction nette de 7 semaines de prestations payables dans le dernier cas.

Enfin, un autre changement important porte sur la notion de «semaine assurable» servant à déterminer l'admissibilité, le calcul de la durée des prestations et celui des cotisations à être versées par l'employé ou par l'entreprise. Exprimée auparavant sur une base hebdomadaire et représentant au moins 15 heures de travail ou un montant minimum de

35 Pour une étude plus détaillée des transformations du régime canadien d'assurance-chômage en régime d'assurance-emploi, voir Georges Campeau, «La Loi c-13 et l'assurance-chômage : la seconde phase de la réforme conservatrice», (1993) 9, *Revue des lois et politiques sociales*, 62-92 et «Le budget Martin et l'assurance-chômage : conservateurs et libéraux ... même combat !», *Revue Canadienne de politiques sociales*, n°33, juin 1994.

gains de travail, cette unité de mesure est convertie en heures assurables. Comme le plus petit gain est soumis à des cotisations, ce changement a pour effet d'augmenter le fardeau fiscal des gagne-petits et des petites entreprises. D'autre part, on profitera aussi de cette modification pour réduire le maximum de la rémunération assurable, ce qui conduit à une réduction de la prestation des salariés à revenu moyen ou relativement élevé. Il en résulte une réduction du montant de la cotisation pour ce type de salariés bien que parallèlement, le seuil de récupération fiscale des prestations ait aussi été abaissé. En fait, la modification de cette règle est taillée sur mesure pour l'entreprise à productivité élevée puisqu'elle représente une baisse de cotisation indirecte pour celles qui offrent de meilleurs salaires et dont la production repose en partie sur le temps supplémentaire qui, en général, n'est pas soumis à des cotisations parce que la rémunération qui en découle excède le plafond assurable des gains.

C'est dans ce contexte où les mesures « passives » d'assurance-chômage ont fait l'objet de compressions maximales qu'il faut comprendre ce qu'il reste du concept de politique active de main-d'oeuvre au Canada. La nouvelle Loi canadienne sur l'assurance-emploi introduit le concept de prestations d'emploi, qu'il faut distinguer des allocations de chômage, substantiellement réduites. Dorénavant, le gouvernement fédéral pourra transférer aux provinces les argents de la Caisse d'assurance-emploi en vue de décentraliser les initiatives destinées à l'obtention d'un emploi. Non seulement les chômeurs techniques, c'est-à-dire ceux remplissant les conditions d'éligibilité au régime des allocations de chômage, mais toute personne ayant chômé au cours des trois dernières années pourra bénéficier des programmes ainsi créés. La distinction entre chômeur et assisté social est ainsi abolie au profit du statut général de sans emploi, dorénavant géré par les provinces. Or, une large part des initiatives énumérées par la Loi et qui pourront bénéficier du financement des prestations d'emploi concerne l'aide aux entreprises, le démarrage de petites entreprises et l'insertion en emploi par le travail communautaire. Les frontières étant abolies, la Caisse d'assurance emploi vient ainsi directement en appui aux programmes de *workfare* déjà établis par les provinces, mais actuellement sous-financés du fait des réductions importantes apportées aux programmes de transferts aux provinces (TCSPS). La politique de l'emploi canadienne est donc désormais entièrement assujettie aux principes mis de l'avant par l'OCDE : la réduction des prestations sociales au profit de l'ajustement structurel de la main-d'oeuvre aux petits boulots, aux boulots communautaires ou encore à l'entrepreneuriat.

Fait intéressant, la Caisse d'assurance emploi a enregistré des surplus de l'ordre respectivement de 2 milliards 660 millions, 4 milliards 400 millions et 3 milliards 800 millions pour les années d'exercice 1994-95, 1995-96 et 1996-97<sup>36</sup>. Cela signifie que le déficit accumulé de 5 milliards en 1990 a été remplacé par un surplus cumulé de 10 milliards. Le

36 Voir Yves Vaillancourt, « Remaking Canadian Social Policy : a Quebec Viewpoint », in *Remaking Canadian Social Policy, Social Policy in the late 1990's*, précité, note 24, p. 81.

gouvernement fédéral est explicite: ce surplus sera transféré à un nouveau Fonds des ressources humaines du Canada encore mal connu. Plusieurs croient qu'une partie importante de ce surplus sera drainée vers des mesures fiscales du type de l'impôt négatif que l'on destinerait à la lutte contre la pauvreté des familles de petits travailleurs ou de travailleurs précaires. Il s'agit d'un aboutissement ironique: la législation canadienne en matière d'assurance-chômage fut dès l'origine inspirée du modèle britannique; tout porte à croire que l'histoire nous ramène à un autre modèle britannique plus récent: celui de l'impôt négatif, en substitution des programmes de protection sociale et du droit à l'emploi et à la formation professionnelle<sup>37</sup>.

## CONCLUSION

**L**e nouveau régime canadien d'assurance-emploi trace la route à la fiscalisation de l'ensemble des mesures dites de protection sociale au Canada. Les prestations résiduelles sont imposables et même remboursables dans le cas où le revenu annuel total excèdera un certain seuil. Que reste-t-il dans tout cela de l'agenda des mesures actives de l'emploi? Deux types de mesures: le workfare, schéma auquel seront soumis tous les chômeurs refoulés au guichet de l'assurance emploi et relégués au régime provincial d'aide de dernier recours, et la subvention à l'entreprise, par ailleurs rarement soumise au Canada à quelque obligation positive au chapitre de la formation des travailleurs. De l'idée d'un droit humain au travail et à la formation, faudra-t-il donc reconnaître que subsiste dorénavant l'idée du droit humain structuré à tout prix par le marché? Ce serait se satisfaire de bien peu de choses.

37 Voir Jérôme Gautié, Bernard Gazier et Rachel Silvera, Les subventions à l'emploi: analyses et expériences européennes, le cas de l'Allemagne, de la Suède du Royaume-Uni et de la France, Direction de l'Animation de la Recherche, des études et des Statistiques, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle, document Travail et Emploi, 1993, Chapitre 4, Le cas britannique : une intervention structurelle sur le fonctionnement du marché du travail, p. 126 et suiv. et Patrick Minford, "Unemployment in the OECD and its remedies" dans Unemployment Policy, Government options for the Labour Market, edited by Dennis J. Snower et Guillermo de la Dehesa, Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press, 1996.





## **L'enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR)**

Philip Giles  
Statistique Canada

L'enquête sur la dynamique du travail et du revenu ajoute une nouvelle dimension aux données d'enquête existantes en matière d'activité sur le marché du travail et du revenu : les changements qui touchent les personnes au cours d'une période donnée. Au coeur des objectifs visés par l'enquête, on trouve le désir de comprendre le bien-être économique des Canadiens : à travers quels changements économiques doivent passer les personnes et les familles, et quel rôle jouent à cet égard les changements touchant le travail rémunéré, la composition de la famille, la réception des paiements de transfert gouvernementaux, ou d'autres facteurs ? Par son aspect longitudinal, l'enquête permet de percevoir ces faits concomitants et souvent reliés entre eux. L'EDTR est la première enquête-ménage canadienne à fournir des données nationales sur la stabilité du revenu d'une famille ou d'une personne-type. Elle permet ainsi de se faire une meilleure idée de la nature et de l'étendue de la pauvreté au Canada.

Depuis 1993, l'EDTR suit les mêmes répondants, et ce pour une période de six ans. Un deuxième « panel » a été introduit en 1996, chevauchant le premier de trois ans. Quand le premier panel sera terminé à la fin de 1999, un troisième prendra sa place. Le renouvellement et le chevauchement des panels se poursuivront par la suite, un nouveau panel étant choisi tous les trois ans. La taille des deux premiers panels est de 15.000 ménages chacun, et comprennent environ 31.000 adultes respectivement.

La présentation va comprendre les sujets suivants :

- objectifs de l'enquête;
- plan d'enquête;

- contenu;
- questions méthodologiques;
- sujets d'analyses possibles;
- produits et services.

Philip Giles est membre de l'équipe de l'enquête depuis le début en 1991, il est le Chef d'équipe de l'analyse et de la diffusion.

---

## **SLID WORKSHOP**

### **Points to cover**

- Objectives, design highlights, content
- Methodological issues
- Examples of analysis topics
- Products and services
- Case studies
- Product demo

## **SLID WORKSHOP**

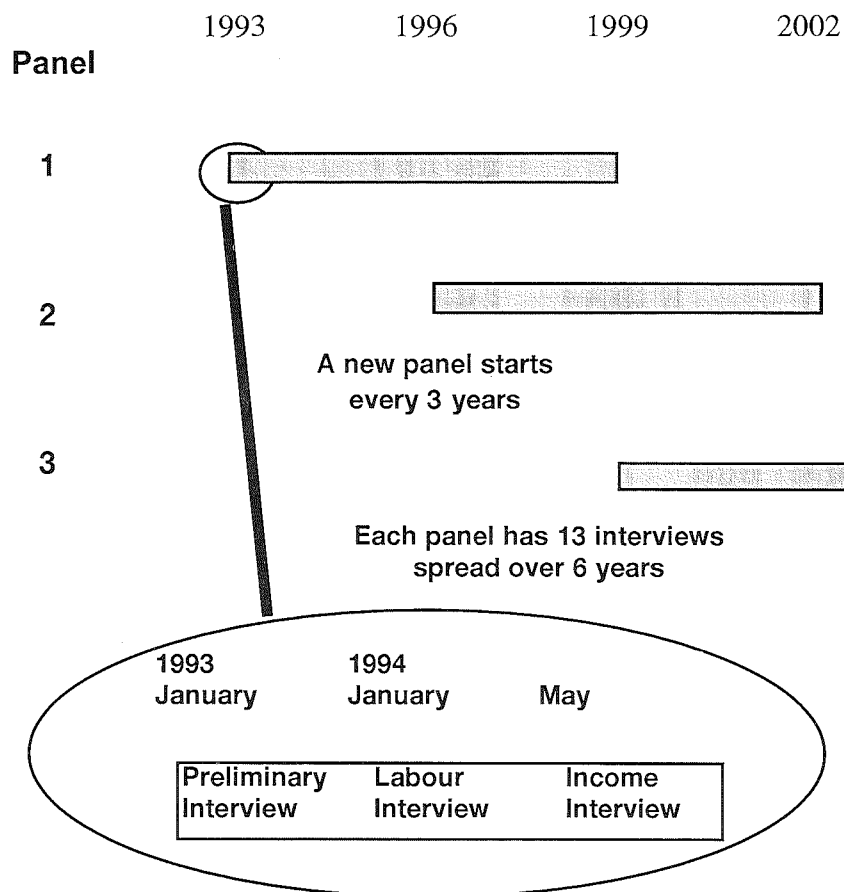
### **Objectives**

- Labour market and income flows
- Determinants of change
- Impacts on the family

### **Timeframe**

- Individuals followed for 6 year period
- Annual contact to update information

## Survey design



## SLID WORKSHOP

### Who is interviewed ?

- Longitudinal respondents selected at start of panel
- Cohabitants also interviewed
- Movers followed
- Labour and income collected for persons 16+

### SLID WORKSHOP

Number of respondents by province of residence at end of reference year  
(population aged 16 or more I Reference year 1993)

	Longitudinal respondents	Cross-sectional respondents
TOTAL	28,526	29,650
NFLD	1,673	1,755
PEI	667	703
NS	1,967	2,047
NB	1,831	1,901
QUE	5,495	5,756
ONT	7,653	8,002
MAN	1,885	1,988
SASK	2,087	2,186
ALTA	2,500	2,696
BC	2,484	2,621
OTHER	284	0

### SLID WORKSHOP

Number of respondents by major C M A of residence at end of reference year (population aged 16 or more I Reference year 1993)

	Longitudinal respondents	Cross sectional respondents
Toronto	848	902
Montreal	776	814
Ottawa - Hull	668	698
Edmonton	632	675
Winnipeg	548	585
Calgary	509	553
Vancouver	500	529
St.Catharines Niagara	482	501

### SLID WORKSHOP

Longitudinal respondents : response in first 3 waves of panel 1

	N	%
Longitudinal respondents 16+	30,900	100
Responded in all 3 waves	25,000	81
Did not respond in any wave	2,100	7
Dropped out after wave 1	1,900	6
Dropped out after wave 2	1,900	6

## **SLID WORKSHOP**

Cross-sectional view of response (Panel 1)

	1993	1994
Eligible pop.(longitudinal & cohabitants)	32,100	34,000
Respondents	29,400	30,000
Non-respondents	2,700	4,000
% respondents	92%	88%

## **SLID WORKSHOP**

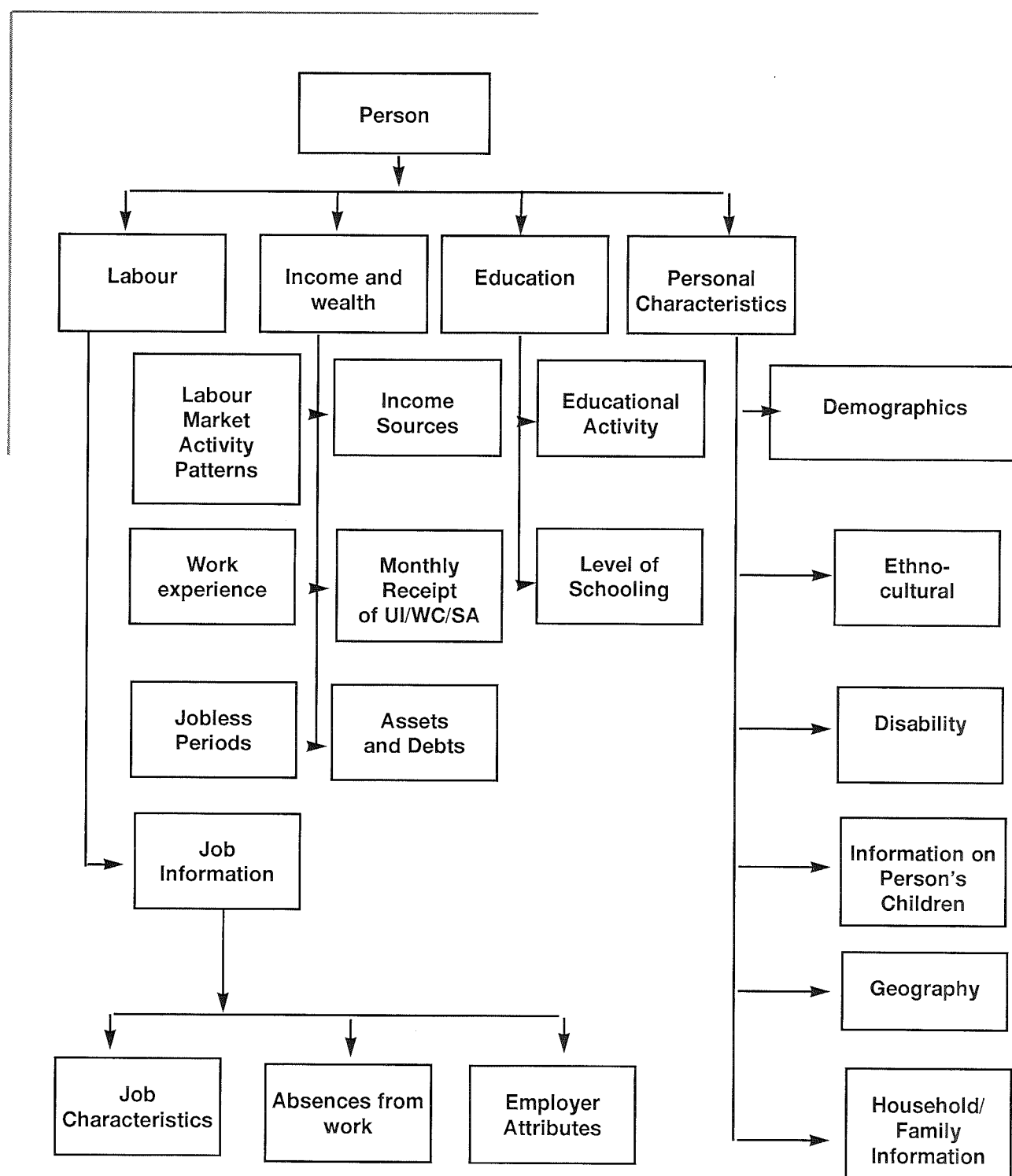
Content

- Currently available: data collected in 1993 and 1994
- Over 1 000 variables
- Database organised into logically related groups of variables
- STC builds links between waves (not users)
- Each new data file incorporates information from past files

## **SLID WORKSHOP**

How survey content is organised

- Person is at core
- For each person, four broad categories of variables:
  - labour
  - income and wealth
  - education
  - personal characteristics
- Each broad category further subdivided....





## **SLID WORKSHOP**

Methodological issues for researchers

- Defining the target population
- Defining the unit of analysis
- Selecting a weight
- Handling the time dimension

## **SLID WORKSHOP**

Defining the target population

- Longitudinal versus total eligible for most recent wave
- Age and ageing of the sample
- Geography and movers

## **SLID WORKSHOP**

Defining a unit of analysis

- Person
- Job
- Spell
- Event or transition

## **SLID WORKSHOP**

Selecting a weight for longitudinal analysis

- Longitudinal weight — reflects the population as of start of panel
- Only longitudinal respondents have longitudinal weight
- Sub-sampling weight for analysis using family characteristics on the public-use file

## SLID WORKSHOP

Selecting a weight for cross-sectional analysis

- Cross-sectional weight — reflects the population as of the end of reference year
- Longitudinal respondents in-scope at the end of reference year and their cohabitants at that time have a cross-sectional weight
- Labour weight - excludes persons who responded to income only (optimal weight for cross-sectional labour studies)

## SLIDWORKSHOP

Types of variables	Examples	Format on data file
Annual	Pension income Student in ref. year	1 obs. per year
Cumulative	Yrs of experience Yrs of schooling	1 obs. per year value are cumulative
Vector	Weekly labour force status	1 value per month or week
Spells	Marital status	Start and end dates; durations

## SLID WORKSHOP

Handling the time dimension

- Must be conscious of variables which can and cannot change
- Use the person as the unit of analysis for longitudinal studies (even when studying something like family change)

## **SLID WORKSHOP**

### Handling the time dimension

- Construct derived variables which incorporate time into their definitions (for example, indicator variables can identify whether certain events have been experienced)
- Transition matrix is most basic type of longitudinal analysis

## **SLID WORKSHOP**

### Main areas of research

- Employment and unemployment dynamics
  - Net changes in employment, unemployment and inactivity between months or years
  - Flow data of persons or jobs by industry, occupation, worker characteristics
  - Duration of spells (jobs or unemployment)
  - Examples : - To what extent are long spells of unemployment experienced by the same individuals ?
  - Why do people withdraw from the labour market, and what precedes a transition into self-employment ?

## **SLID WORKSHOP**

Main areas of research

→ Life-cycle labour market transitions

- Study major labour market transitions associated with particular stages of life cycle
- Examples : - Transitions from school to work
  - Transitions from work to retirement
  - Work absences taken to raise children
- What are typical life-cycle patterns in Canada today ?
- What are the subsequent activities of high school drop-outs, and what precedes a return to school ?

## **SLID WORKSHOP**

Main areas of research

→ Job quality

- Examples : - Wage differences between men and women
  - Under-employment
  - Occupational mobility
  - Earnings growth over a period of several years
- Wages and hours polarisation among the working population

## **SLID WORKSHOP**

Main areas of research

→ Family economic mobility

- Many questions can be addressed with family level data
- Examples :
  - How stable is family income ?
  - What proportion of families experience a significant improvement or deterioration in income between two points in time ?
  - What are the determinants of these changes ?
  - How important are changes in family composition (divorce, remarriage) in explaining a change in financial well-being ?

## **SLID WORKSHOP**

Main areas of research

→ Dynamic of low income

- Incidence and duration of spells of low income
- Factors related to families moving into or out of low income
- Examples :
  - Researchers have used data from other longitudinal surveys to isolate and characterize a « persistently poor » subpopulation
  - Receipt of unemployment insurance benefits, social assistance and other government transfers in relation to flows into and out of low income

## **SLID WORKSHOP**

Main areas of research

—→ Life events and family changes

- Central to SLID's demographic potential is information on family relationships, such as to accurately identify step or multi-generational families
- The longitudinal aspect will permit the study of life events and their determinants or impacts
- Example : - What are the family's economic circumstances preceding a marriage break-up, and what are they for each spouse and any children following a separation ?

## **SLID WORKSHOP**

Main areas of research

—→ Educational advancement and combining school and work

- Possible to view educational activity and attainment in the evolving context of an individual's other activities and family circumstances
- Examples : - Family circumstances of young people pursuing postsecondary education
- How much high school or postsecondary students combine work and school
- Labour market activities of high school drop-outs and what precedes a return to school

## **SLID WORKSHOP**

### Products and services

- Microdata files on CD-Rom
- Microdata user's guide
- Dynamics - newsletter
- Working paper series
- Custom retrievals
- Electronic data dictionary
- Standard tables (future development)

## **SLID WORKSHOP**

### Timeliness

Reference year	Panel	Release date	Elapsed time (mo)
1993	1	Jun 1996	30
1994	1	Jun 1997	30
1995	1	Mar 1998	27
1996	1 & 2	Dec 1998	24
1997	1 & 2	Sep 1999	21
1998	1 & 2	Jun 2000	18
1999	2 & 3	Mar 2001	15

## **SLID WORKSHOP**

### Public-use microdata files on CD-Rom

- Four microdata files annually
- Microdata user's guide
- Electronic data dictionary
- Tutorials
- Format
  - ASCII
  - Beyond 20/20
  - SAS & SPSS control cards

## **SLID WORKSHOP**

### Case study # 1 : fixed variables

**Purpose :** Illustrate most basic of variables ... those that do not change over time

**Study :** Are there male/female differences in the number of immigrants ?

**Population :** All persons aged 16 or more living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1993.

## **SLID WORKSHOP**

### Case Study # 2 : annual variables

**Purpose :** Illustrate those variables for which a value is provided each year. From year to year the value may or may not change. Age is the simplest example of an annual variable... the value increases by one each year. The treatment of age on the public-use microdata files is discussed.

**Study :** To what extent does disability increase with age ?

**Population :** All persons aged 16 or more living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1993.



### **SLID WORKSHOP**

Case study # 3 : annual variables for a population sub-group

**Purpose :** This is a slight modification of the previous case study. Although conceptually the same, this case study illustrates certain features of the IVISION software.

**Study :** Are these sex and marital status differences among full-year workers ?

**Population :** All full-year workers aged 16 to 69 living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1993. Full-year workers includes full-time and part-time workers. It also includes those with more than one job, either as a job changer or as a multiple job holder.

### **SLID WORKSHOP**

Case Study # 4 : annual numerical variables

**Purpose :** There are many variables, particularly income amounts, which are collected annually and which must be manipulated in one of two ways : defining ranges to convert to categories or to compute statistics such as means. Special attention must be paid to reserved codes.

**Study :** To what extent is level of education related to employment earnings ?

**Population :** All persons aged 16 or more with employment earnings during 1993 and living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1993.

### **SLID WORKSHOP**

Case Study # 5 : cumulative variables

**Purpose :** Cumulative variables are a special type of annual variable : the value one year is determined as the value from the previous year plus an additional amount representing activity during the reference year. This example also illustrates the need to consider reserved codes.

**Study :** What is the joint impact of sex and level of education on the total years of work experience.?

**Population :** All persons aged 45 to 64 living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1993.

## **SLID WORKSHOP**

### Case Study # 6 : net flows

**Purpose :** Illustrate changes over time for a single variable. This transition matrix is usually appropriate for annual variables. This will also illustrate the handling of family data over time.

**Study :** How much change is there in family structure over a one-year period ?

**Population :** All persons aged 16 or more living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1992 as well as on December 31, 1993.

## **SLID WORKSHOP**

### Case Study # 7 : spell variables included on file

**Purpose :** Illustration of spell data. Another key type of longitudinal analysis involves looking at spells. A spell is a period of time spent in a certain state. Starts and ends of spells are defined by the occurrence of an event. For example, a person's spell as « married » is defined at the beginning by a marriage and at the end by a separation. A person's jobless spell is defined at one end by the loss of a job and at the other end by the start of a job.

Most spell analysis using SLID data involves some data manipulation and cannot be performed using IVISION

**Study :** For jobless periods where the person wanted to work, what are the major reasons for not looking for work ?

**Population :** All jobless periods experienced during 1993 by persons aged 16 to 69 living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1993 (Note that a person may experience more than one jobless period during a year).

### **SLID WORKSHOP**

Case Study # 8 : spell variables not included on file

**Purpose :** This is similar to the previous case study, but illustrates the conversion from a vector representation to a spell representation.

**Study :** Are there male/female differences in the length of unemployment ?

**Population :** All spells of unemployment experienced by persons aged 16 to 69 living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1993.

### **SLID WORKSHOP**

Case Study # 9 : use of job file

**Purpose :** This study shows the use of the job as the unit of analysis. It highlights the fact that a person may have more than one job during a year

**Study :** Which industries have the highest/lowest unionization rates ?

**Population :** All paid worker jobs held during 1993 by persons aged 16 to 69 living in one of the ten Canadian provinces on December 31, 1993.

### **SLID WORKSHOP**

For more information, contact :

Philippe Giles ([giles@statcan.ca](mailto:giles@statcan.ca) or [dynamics@statcan.ca](mailto:dynamics@statcan.ca))

Statistics Canada

7-C6 Jean Talon Building

Tunney's Pasture

Canada K1A 0T6



# De alchemistendroom der arbeidsmarkt-sociologen

Peter van der Hallen en Koen Timmerman  
Steunpunt Werkgelegenheid-Arbeid-Vorming

## INLEIDING

**M**ocht Quetelet, de grondlegger van de statistiek, nu nog leven, hij zou zwaar gefrustreerd rondlopen. Hij zou gefrustreerd zijn omdat de Belgische overheid zijn erfenis lange tijd zo zwaar heeft verwaarloosd. En hij zou gefrustreerd rondlopen omdat in vergelijking met zijn tijd het beschikbaar potentieel aan statistieken en analysemogelijkheden gigantisch is toegenomen doch desalniettemin sterk onderbenut blijven.

Met deze boutade wordt de rode draad doorheen deze uiteenzetting kernachtig samengevat : er is heel veel mogelijk in theorie, er is -vooral de laatste jaren- heel wat gerealiseerd in de praktijk, doch er moet nog heel wat gerealiseerd en geïnvesteerd worden, willen we met de reële (en potentieel) beschikbare data het werkgelegenheidsbeleid kunnen evalueren en het overheidsbeleid via zulke beleidsmatige analyses sturen en bijsturen.

## 1. De toestand was ernstig tot bijna hopeloos

**T**ot het einde van de jaren 80 was, voor wat werkgelegenheidsstatistieken betrof, de toestand van de Belgische statistiek ernstig tot bijna hopeloos. De op basis van administratieve gegevens beschikbare werkgelegenheidsstatistieken -zie het overzicht in uw map-verschenen

(en verschijnen nog steeds) de facto met vertraging. Wie zich bv. wou verdiepen in enkele specifieke karakteristieken van de werkende beroepsbevolking - leeftijdsverdeling, geslacht, beroep, geschooldheid - moest zich beroepen op Volkstellingsgegevens, waarvan de resultaten steeds met een flink aantal jaren vertraging werden gepubliceerd. De in het kader van Eurostat uitgevoerde Labour Force Survey- ook daarover straks meer- liep reeds al wel een aantal jaren, doch verkeerde nog in een groeifase en werd daardoor weinig of omzeggens niet gebruikt. Enkel inzake werkloosheidsstatistieken waren we redelijk goed bedeed, daarover werden zowel statische als dynamische gegevens -instroom-en uitstroomstatistieken- maandelijks of jaarlijks gepubliceerd. Het leek wel of de overheid toen nog geloofde dat ze de zich stilaan als structureel manifesterende werkloosheid kon doen dalen en dat ze trachtte dit via een toevloed aan cijfers te bewijzen.

Anno 1997 is de toestand van de arbeidsmarktstatistiek nog steeds ernstig, doch hij wordt al minder hopeloos. We mogen ons verheugen in een toenemende interesse vanwege de overheid voor werkgelegenheidsstatistieken. Enigszins cynisch zouden we durven stellen dat de onmacht de structurele werkloosheid terug te dringen de cijfermatige interesse voor de andere kant van de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid, heeft doen toenemen.

## **2. De toestand is nu al minder ernstig en minder hopeloos**

**A**ls de toestand anno 1997 er iets minder ernstig uitziet, dan is dat voor een groot deel te danken aan de door de Federale Diensten voor Wetenschapsbeleid opgestarte programma's inzake 'Steunpunten Humane Wetenschappen' (1990-1994) en 'Valorisatie federale sociaal-economische databanken' (1994-1998). Ziet de toestand er op de vooravond van de 21ste eeuw minder hopeloos uit, dan is dat door de beloftevolle perspectieven die de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (1991) in potentie biedt, als we de kansen krijgen deze te benutten.

### **2.1. Meer kennis door dialoog**

**D**e twee vernoemde onderzoeksprogramma's hebben ervoor gezorgd dat we nu beter weten waar we staan en weten wat we aan data reëel en in potentie beschikbaar hebben.

Een eerste, belangrijke verdienste van de beide programma's en van de binnen deze programma's functionerende Steunpunten Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming is het doen ontstaan van een levendige en vruchtbare dialoog tussen de gebruikers van arbeidsmarktstatistieken -i.c. de universiteiten, onderzoekscentra, administraties- en de arbeidsmarktstatistiekproducenten -de RSZ, het NIS,... Deze dialoog heeft geleid tot een beter begrip en inzicht in de inhoud en interpretatie van het beschikbare statistische materiaal. Via tientallen werkbijeenkomsten tussen gebruikers en producenten is via deze werkwijze het potentieel inzake arbeidsmarktstatistieken terug in kaart gebracht. Dankzij deze dialoog zijn een aantal goede, inhoudelijke gestoffeerde documenten op de markt gebracht die inzicht geven in wat de bestaande statistieken te bieden hebben. De bestaande werkgelegenheidsstatistieken zijn m.a.w. opnieuw gedocumenteerd, de sterke en zwakke punten ervan zijn gekend.

Een goede illustratie van de output van deze dialoog-en documenteringsfase biedt de overzichtstabel in uw map. Ze geeft een overzicht van de beschikbare databanken die toelaten 'iets cijfermatigs' te zeggen omtrent de werkgelegenheidssituatie van loontrekkenden in de prive-sector. Of en in welke mate deze bronnen/statistieken ons toelaten het werkgelegenheidsbeleid te evalueren, zullen we straks meer vertellen.

## ***2.2. Meer kennis door verbetering***

**E**en tweede belangrijke verdienste van deze programma's en Steunpunten betrof de verbetering, in samenspraak met de producenten, van bestaande statistische bronnen. Dit gebeurde via de oprichting van zgn. gebruikersgroepen, waarin producenten van statistieken en gebruikers op geregelde basis samenkwamen/samenkomen om problemen inzake beschikbaarheid en interpretatie van de statistieken te bespreken en voorstellen inzake verbetering te suggereren. Het meest spraakmakende voorbeeld is de Gebruikersgroep rond de NIS-Steekproefenquête naar de Beroepsbevolking, waarvan de vragenlijst door de Steunpunten samen met en mede dankzij de inzet van de NIS medewerkers en collega's onderzoekers van verschillende onderzoekscentra grondig werd hervormd. Mede hierdoor én door de hervormings-en uniformiseringsplannen van Eurostat terzake -met als belangrijkste elementen de omschakeling naar een continue week op week bevraging met trimestriële beschikbaarheid van resultaten- is deze bron, ondanks haar gekende beperktheden omwille van het enquêtekarakter an sich, één van de beter geplaatste bronnen geworden om actuele arbeidsmarktsituaties te gaan beschrijven en algemene werkgelegenheidsevoluties te gaan beschrijven. In de toekomst, als de nieuwe vragenlijst wordt gebruikt, zal het ook via deze bron, zij het nog in beperkte mate, mogelijk worden specifieke werkgelegenheidsmaatregelen te gaan evalueren.

### 3. Werkgelegenheidsbeleid evalueren op basis van administratieve databanken ?

**W**erkgelegenheidsbeleid gaan evalueren is, hoeft het hier gezegd, geen makkelijke klus ! Zeer simplifiërend geredeneerd moet een werkgelegenheidsbeleid kunnen ingrijpen op de drie basisstromen op een arbeidsmarkt, zoals weergegeven -en becijferd-in dit schema voor wat Vlaanderen betreft. Deze cijfers komen uit de Steekproefenquête naar de Beroepsbevolking, tevens een mooie illustratie van wat vanuit deze bron kan gepresenteerd aan totaaloverzichten.

De laatste jaren zijn in België heel wat maatregelen uitgevaardigd om de instroom vanuit of de schoolbanken of de werkloosheid naar het werkende segment te versoepelen : aanwervingssubsidies, jongerenbanenplannen, eerste werkervaringsprojecten, overheidstewerkstellingsprogramma's af of niet met actief gebruik van de werkloosheidsuitkering.

Anderzijds zijn heel wat maatregelen getroffen om binnen het werkende segment mensen toe te laten minder te gaan werken of zich tijdelijk uit de arbeidsmarkt terug te trekken en zich te laten vervangen door andere werknemers, denk hierbij aan maatregelen inzake bevordering van deeltijdarbeid, loopbaanonderbreking etc.

Tot slot zijn ook heel wat maatregelen uitgevaardigd om de uittrede uit de arbeidsmarkt te gaan vervroegen, denk aan de brugpensioneringsproblematiek.

Het Belgisch werkgelegenheidsbeleid is doorheen de jaren uitgegroeid tot een kluwen, een lappendeken van maatregelen. Een belangrijke constante erin is de gerichtheid naar integratie van specifieke doelgroepen : ofwel met langdurige werkloosheid bedreigde groepen, ofwel jongeren, ofwel laaggeschoolden, ofwel zeer langdurig werklozen,... .

Dit maakt dat evaluatie-effecten en effectiviteitsstudies op basis van administratieve databanken steeds moeten uitgaan van individuele kenmerken : het moet binnen deze databanken mogelijk zijn op basis van of diploma (als het gaat over laaggeschoolden bv), of leeftijd (als het gaat over jongeren vss ouderen), of een bepaalde periode van werkloosheid (als het gaat over bv langdurig werklozen) de beoogde doelgroep te identificeren. Niet alle op administratieve gegevens geconstrueerde databanken laten zulks toe, zoals uit het overzicht in de map blijkt. Veelal wordt dus via een aparte, binnen de beoogde doelgroep georganiseerde survey een evaluatieonderzoek uitgevoerd.



Wie wil proberen op basis van bestaande administratieve databanken het effect en de effectiviteit van specifieke maatregelen na te gaan, kan o.i. slechts twee sporen volgen : ofwel en slechts in beperkte mate, gezien het steekproefkarakter, de Steekproefenquête naar de Beroepsbevolking ofwel de combinatie/koppeling van databanken binnen de schoot van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid, waarover straks meer.

### *3.1. Evaluatie van werkgelegenheidsbeleid via de SEB*

**L**aat ons eerst toe wat de Steekproefenquête naar de Beroepsbevolking betreft kort de mogelijkheden te duiden. Deze SEB is momenteel zowat de enige bron die een regelmatig en actueel beeld geeft van de totale bevolking en haar relatie tot de arbeidsmarkt. Voor de evaluatie van beleidsmaatregelen is deze bron in zijn huidige vorm slechts beperkt bruikbaar, de mogelijkheden zijn meer op macro-niveau te situeren, gezien er zich alnaargelang men afdaalt naar specifieke doelgroepmaatregelen problemen kunnen voordoen inzake representativiteit. Toch zijn via bewerkingen op deze SEB-gegevens interessante vaststellingen te doen.

In het kader van onze werkzaamheden voor de Vlaamse Regering - m.s. de samenstelling van een Jaarboek over de Arbeidsmarkt in Vlaanderen - gingen we bv de evolutie na van het totale arbeidsvolume van alle loontrekkenden. Daartoe gingen we de procentuele evolutie na van het aantal loontrekkenden en de arbeidsduur, rekening houdend met het arbeidsregime.

Wat stelden we vast : het arbeidsvolume steeg sneller dan het totaal aantal loontrekkenden, ingevolge de stijging van de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur. Dit doet vragen stellen naar de effecten van het gevoerde arbeidsherverdelingsbeleid. De uitsplitsing naar voltijds/deeltijds geeft een aantal verklaringen voor latente effecten van dit arbeidsherverdelingsbeleid : niet alleen bij deeltijds werkenden is de gemiddelde arbeidsduur sterker gestegen, ook bij de voltijds werkenden bleek dit het geval, via een toename van het aantal overuren.

Dit feit deed ons volgende denkoefening uitproberen : stel dat de gemiddelde arbeidsduur niet zou zijn toegenomen - stel dat wat voltijders betreft het aantal overuren zou beperkt zijn geweest-, hoeveel loontrekkenden had men dan moeten bij-aanwerven ? Uit onze berekeningen bleek dat bij gelijkblijvende arbeidsduur er 16.000 loontrekkenden meer aan de slag zouden zijn geweest.

Dankzij de hervorming van de vragenlijst die doorgevoerd werd in het kader van de werkzaamheden met de gebruikersgroep SEB zal het in de nabije toekomst wel mogelijk worden specifiekere beleidsmaatregelen te gaan bekijken. Zo werd de vraag ingelast of de betrokken respondent tewerkgesteld werd in het kader van een tewerkstellingsprogramma (DAC, GESCO, PWA,...). Een zeer banale en zeer algemene vraag, die echter op termijn wel zal toelaten na te gaan hoeveel nieuwkomers via dit segment aan het werk geraakt zijn.

Natuurlijk is dit soort informatie nog te weinig fijnmazig om effectief beleidsevaluerend te gaan werken. Databankkoppeling levert daartoe meer perspectieven.

### *3.2. Evaluatie van werkgelegenheidsbeleid via de KSZ*

**I**n 1991 werd de Kruispuntbank Sociale Zekerheid opgericht, met als opdracht een netwerk van elektronische gegevensuitwisseling te creëren tussen de meer dan 2000 instellingen van sociale zekerheid. Over dit netwerk heen kunnen de aangesloten instellingen gegevens opvragen of meedelen die nodig zijn voor de vaststelling van de sociale uitkeringen of bijdragen. Elke sociaal verzekerde is binnen dit netwerk identificeerbaar aan de hand van een uniek identificatienummer.

Het interessante aan deze KSZ is dat via dit gemeenschappelijk identificatienummer de gegevens over een individu die opgeslagen liggen binnen de gegevensbanken van de onderscheiden instellingen aan elkaar kunnen gekoppeld. Anders uitgedrukt in functie van werkgelegenheids-evaluatie : het is mogelijk de 'arbeidsmarktloopbaan' van individu x te gaan reconstrueren naar periodes/tijdstippen van in-en uitstroom in een bedrijf, in-en uitstroom in de werkloosheid, desgevallend in -en uitstroom binnen de ziekteverzekering, de arbeidsongevallenverzekering,... Zulke koppeling van databanken kan, mits koppeling van het unieke identificatienummer van individu x aan zijn Rijksregisternummer, wat in elke administratieve gegevensbank is opgenomen in functie van correcte identificatie van de natuurlijke persoon. Het gebruik van dit rijksregisternummer en dus ook zulke koppelingsprocedure is natuurlijk aan voorwaarden gekoppeld, i.f.v. privacybescherming.

Toch is er al gebruik van gemaakt in functie van wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden. Een voorbeeld ter illustratie.

Voor het HIVA onderzoek naar 'het effect van de RSZ-bijdragevermindering als instrument ter bestrijding van de werkloosheid van bepaalde risicogroepen' werd bij de KSZ een aanvraag ingediend voor 3 geanonimiseerde steekproeven :

- een eerste steekproef van 5.434 personen die aangeworven werden in 1990 met toepassing van RSZ-bijdrageverminderingen;
- een tweede steekproef van 5.999 langdurig werklozen en jonge werklozen die werden aangeworven zonder toepassing van de RSZ-bijdragevermindering;
- een derde steekproef van 5.495 willekeurig gekozen personen die in 1990 werden aangeworven.

In oorsprong werd de steekproef getrokken voor de periode 1990-1992, nadien werd voor dezelfde steekproeven van individuen de arbeidsmarktsituatieschets opgevraagd tot eind 1994.

Voor de KSZ impliceerde deze vraag tot steekproeftrekking een koppeling van gegevens vanuit het Rijksregister met gegevens van de RSZ (m.n. de Loon-en Arbeidstijdgegevensbank en het werkgeversrepertorium) en de RVA. De aard van de verstrekte gegevens betroffen studieniveau, beroepscode, data m.b.t. indienst-en uitdiensttreding, arbeidstijdstelsel, leeftijd, geslacht, nationaliteit, NACE-code, etc. Het betrof in totaal een 22-tal variabelen.

Het project verliep niet zonder problemen, het proces inzake gegevensaanvraag en gegevenstoelevering nam wel wat tijd in beslag, het was één van de allereerste projecten waarin op grote schaal tot databankkoppeling diende te worden overgegaan. Niet alleen technische problemen speelden een rol, ook problemen van tijd, middelen en prioriteitsruimte, doch daar komen we nog op terug. Inzake databankkoppeling bleek de koppeling tussen RSZ-gegevens en RVA gegevens niet vanzelfsprekend, omdat het RRnummer, als unieke identificatiesleutel, niet voorhanden bleek voor de periodes waarvan sprake binnen de RVA-gegevens. De koppeling diende bijgevolg te gebeuren op basis van familienaam en voornaam, wat absoluut niet evident bleek. Ook in de LATG gegevens bleken hier en daar nog fouten en gebreken, zo bleken aanwervingsdata niet altijd ingevuld of onmogelijke waarden te bevatten, wat tijdrovende correcties noodzakelijk maakte.

#### **4. DE TOESTAND VAN DE ARBEIDSMARKTSTATISTIEK EN HET ARBEIDSMARKTONDERZOEK KAN ROOSKLEURIGER WORDEN..... ALS..... ?**

**D**e toestand voor het arbeidsmarktonderzoek en de arbeidsmarktstatistiek kan rooskleuriger worden, in potentie opent immers de koppeling van databanken binnen de KSZ beloftevolle perspectieven voor allerlei soorten arbeidsmarktonderzoek : onderzoek naar loopbanen en transitie tussen werk/werkloosheid, specifiek onderzoek inzake evaluatie van werkgelegenheidsmaatregelen, doch ook sectoraal, kwalitatief georiënteerd onderzoek kan via deze weg opgezet. Zo maakten we zelf reeds gebruik van de KSZ om via koppeling met het Rijksregister, een steekproef van adressen te laten trekken van werknemers werkend in garages, koetswerkbedrijven, metaalhandel e.d. in functie van een survey rond kwaliteit van de arbeid. In dit specifieke onderzoek stond de KSZ in voor steekproeftrekking en verzending van de vragenlijst, zodat anonimiteit van de respondent werd gewaarborgd. Dit leverde wel een aantal beperkingen en problemen van een andere orde, m.n. inzake het najagen van respons en non-respons-analyse.

Administrateur-Generaal Fr. Robben van de Kruispuntbank bracht vorig jaar op onze studiedagen rond de Toekomst van de Volkstelling (november 96) een aantal interessante evaluatieve elementen aan inzake het gebruik van administratieve databanken voor onderzoeksdoeleinden. Hij stelde ondermeer :

- inzake de kwaliteit van gegevens mag worden verwacht dat administratieve gegevensbanken in het algemeen meer waarborgen bieden dan informatie ingezameld in het kader van survey's of volkstellingen. De gegevens worden immers gecontroleerd in het licht van de toepassing van de wetgeving waarvoor de administratieve gegevensbank wordt beheerd. Daarbij dient wel voor ogen te worden gehouden dat deze controles, evenals de updatingsfrequentie van de gegevens, doorgaans uitsluitend afgestemd zijn op het normale doel van de administratieve gegevensbank en niet op de ontsluiting ervan voor beleidsondersteuning. Wil men komen tot een gestructureerd systeem van ontsluiting van administratieve databanken voor onderzoeksdoeleinden, zou best worden geëvolueerd naar een situatie waarbij onderzoeksondersteuning uitdrukkelijk wordt gedefinieerd als één van de doeleinden van de gegevensbanken, zodat in functie daarvan bijkomende controles of een hogere updatingsfrequentie kan worden voorzien;
- om gegevens uit verschillende administratieve gegevensbanken zinvol met elkaar in verband te kunnen brengen voor onderzoeksondersteuning, moet een minimale overeenstemming bestaan tussen de concepten, waardeklassen en tijdsindelingen die in de diverse

gegevensbanken worden gehanteerd. Anders kan de gewenste statistische informatie niet uit deze gegevensbanken worden afgeleid. hier situeert zich allicht één van de moeilijkste problemen. Wat wordt doorheen de onderscheiden gegevensbanken verstaan onder een gezin, een arbeidsdag, een loon. Over welke tijdsperiodes worden gegevens geaggregeerd ?;

- wil men op korte of middellange termijn komen tot een geïntegreerde ontsluiting van administratieve gegevensbanken voor onderzoeks-ondersteuning, dan is het absoluut noodzakelijk dat daartoe een vast organisatorisch kader wordt uitgewerkt. Er zou een overlegstructuur moeten ingesteld worden waarbinnen tussen de onderscheiden gegevensleveranciers en de gegevensgebruikers duidelijke afspraken worden gemaakt over welke informatie en gegevens op welke tijdstippen via welke kanal moet worden aangelevers, op welk niveau en bij wie de gegevens worden geanonimiseerd, wie de controle uitoefent op het gebruik, de kwaliteit van de gegevens,...
- de ontsluiting van administratieve gegevensbanken voor onderzoeksondersteuning vereist ook een aangepast wettelijk kader inzake het respecteren van de privacybescherming, inzake coherente vergoedingsregels (iedereen dezelfde prijs of geheel gratis). Zulk wettelijk kader zou ook van onderzoeksondersteuning een wettelijke opdracht maken van deze gegevensinstellingen, waardoor dit de nodige prioriteit kan krijgen, wat nu niet het geval is.

## **5. ALS DE ALCHEMISTENDROOM BEWAARHEID WORDT...**

**C**ollega Patrick Deboosere noemde het koppelen van bv Volkstellingsgegevens aan gegevens van administratieve databanken 'dé alchimistendroom van de demografen'. We treden zijn beeldspraak bij voor koppeling van diverse databanken met werkgelegenheidscijfers. Stel dat het wettelijk kader waarvan Fr. Robben gewaagde bewaarheid wordt. Stel dat we onder wetenschappers en producenten van administratieve gegevensbanken afspraken kunnen maken over eenduidige definities van concepten. Stel dat we afspraken kunnen maken onder wetenschappers enerzijds en dataproducten anderzijds rond het opvolgen, op periodieke tijdstippen, binnen de diverse Kruispuntbankdatabanken, van de wijzigingen in arbeidsmarktsituaties van een voldoende groot vast steekproefpanel van individuen om via extrapollaties uitspraken te kunnen doen voor de totale werkende beroepsbevolking. De idee van een echte geïntegreerde arbeidsmarktstatistiek, 'dé moedertabel der tabellen' zou al meer bewaarheid kunnen worden. Het vaak verwarrende cijferverhaal over stijging en daling van werkgelegenheid alnaargelang de geraadpleegde

bron zou tot het verleden kunnen gaan behoren. Quetelet zou zich wellicht opnieuw fier 'Belg' noemen.

De Steunpunten en het onder hun impuls ontstane netwerk van statistiek-administraties en arbeidsmarktonderzoekers is alvast bereid op deze uitdagingen in te gaan.

Misschien een denkpiste voor een nieuw federaal onderzoeksprogramma inzake valorisatie van databanken ?

## **ABSTRACT**

### **LE RÊVE ALCHEMIQUE DES SOCIOLOGUES DU TRAVAIL**

P. van der Hallen, K. Timmerman

**B**ien que patrie de Quetelet, la Belgique a négligé longtemps ses productions statistiques et, aujourd'hui encore, les carences en la matière sont notables.

La situation de la statistique belge a été grave pour ne pas dire désespérée et ce, jusqu'à la fin des années '80. Les statistiques relatives au marché du travail et à l'emploi extraites de données administratives paraissaient avec retard; pour toute exploitation statistique détaillée relative aux caractéristiques spécifiques de la population active, il fallait attendre les résultats des recensements également publiés très tardivement. Quant aux Enquêtes Forces de Travail (EFT), encore en développement, elles étaient jusqu'alors peu ou pas exploitées. Seules les données relatives au chômage donnaient une vue relativement correcte de la situation.

Actuellement (1997), la situation reste préoccupante mais est toutefois moins désespérée. L'action des Services de la Politique Scientifique et Technique, au travers de deux programmes : "Points d'appui en Sciences Humaines" (1990-1994) et "Valorisation des bases de données socio-économiques fédérales" (1994-1998) a largement contribué à l'amélioration des productions statistiques. De même, le potentiel d'exploitation des données via la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale (1991) offre d'intéressantes perspectives à condition qu'il puisse être valorisé.

Ces deux programmes de recherche ont permis d'améliorer la connaissance des données administratives via la mise en place, par les Points d'appui Travail-Emploi-Formation, de groupes d'utilisateurs qui ont suscité échanges et dialogues entre les utilisateurs de données (universités, centres de recherche, administrations,...) et les producteurs de données : l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS), l'Institut National de Statistique (INS),...

Ces groupes d'utilisateurs ont également contribué, en collaboration avec les producteurs, à améliorer les sources existantes. À titre illustratif, la révision du questionnaire relatif aux EFT en est un exemple.

L'évaluation des politiques d'emploi en Belgique n'est jusqu'ici pas aisée et se fait, pour l'essentiel, au travers des sources administratives citées ci-dessus. Deux démarches méthodologiques sont possibles : soit coupler des données en provenance de sources différentes via la Banque-Carrefour; soit utiliser les EFT avec les limites que nous leur connaissons.

À l'usage, les EFT offrent surtout de bons résultats au niveau macro-économique et peuvent être considérées comme une source intéressante.

Quant aux procédures d'accès que l'on peut développer par le biais de la Banque-Carrefour, elles restent complexes; toutefois l'accessibilité aux données à des fins de recherche est de plus en plus facilitée par ce biais.

En définitive, les sources administratives sont potentiellement intéressantes pour l'étude des évolutions du marché du travail et des évaluations des politiques d'emploi; il suffirait simplement que les possibilités d'exploitation de ces données existent tant au plan juridique, technique que financier.



---

# **Involuntary Job Loss in Canada : Preliminary Results from the Survey of Labour and Income Dynamics**

Sue Wilson, PhD, Susan Silver, Ph.D, John Shields, PhD  
Ryerson Polytechnic University, Toronto, Canada

Every year over one million Canadians are permanently displaced from their jobs. While this number has remained relatively stable for two decades, there are recent changes in the characteristics of Canadians at risk and in the economic sectors most affected by layoff. It is also more difficult now for Canadians to find new work, and the length of jobless spells has increased. Many enter the less stable world of self-employment. In Canada unemployment has remained high over the past 2 decades, the duration of unemployment has increased, wages have declined and the labour market has become increasingly polarized.

## **UNEMPLOYMENT AND JOB INSECURITY IN CANADA**

Average unemployment levels in Canada have increased from approximately 5 % in the 1950s and 1960s to over 6 % in the 1970s, to over 9 % in the 1980s and 1990s. Indeed the sustained high levels of unemployment experienced in the late 1980s and early 1990s had not been felt in Canada since the 1930s. (McBride, 1996). Canadian unemployment rates are higher than either European or American rates. Until 1981, unemployment rates in Canada and the United States were similar. Since 1981 there has been an unemployment gap between Canada and the United States which has widened over time, and now equals approximately 4 percent. The gap exists for men and women, and workers of all ages, regions, industries, occupations and skill groups. European rates were much lower than rates in either Canada or the United States until the mid-1980s, but have been between the American and Canadian rates during the 1990s.

During this period of high unemployment in Canada, there has been increased polarization in earnings. Average real income for both men and women continues to decline. Average real earnings for men peaked in 1976 and women's earnings peaked in 1990. (Beach and Slotsve, 1996: 42) Because of an increased number of dual earner families, an increase in hours worked and an increased reliance on transfer payments, family income has remained relatively stable, despite declines in individual real wages. Nevertheless, mean family income peaked in 1989. (Beach and Slotsve, 1996). Furthermore, average family income conceals wide variations between income quintiles, with the three lowest quintiles experiencing declines and the top two experiencing gains (Lochhead and Shalla, 1996). Concerns of greater earnings inequality are reflected across OECD countries (OECD, 1996). The impact of declines in real income, and the polarization of income have been partially moderated by social programs, collective bargaining (Myles, 1996; Card and Freeman, 1993), the increasing incidence of dual income households and longer hours worked (Beach and Slotsve, 1996).

The experience of unemployment is more widely felt than yearly average figures reveal. In the 1990-1993 recession, for example, nearly a third of the labour force was unemployed at some point in time even though the average rate was about 10 % (Human Resources Development Canada, 1994:33). The length of unemployment spells has also increased.

While this number of unemployed Canadians has remained somewhat consistent, different groups are now at risk of unemployment. Lately, permanent layoffs are affecting traditionally «advantaged» workers such as public sector workers, older, higher paid workers, middle managers and professionals. (Picot and Lin, 1997). There are really two groups of displaced workers : those with chronic employment instability and those for whom the separation is a unique experience (Picot and Pyper, 1993). Approximately 40 % of layoffs in a given year are «rare» events affecting older workers with higher long-term earnings (Picot, Lin and Pyper, 1997). Reflecting this trend, the labour force participation rates of men 55-64 dropped from 80 percent in 1978 to 60 percent in 1994.

Reemployment following job loss is much more difficult in the 1990s, especially for young workers (Picot, Lin and Pyper, 1997). An increasing number of jobs are part-time, temporary or contract, and an increasing number of workers are self-employed. Heisz (1996) found growing polarization of job duration. The probability that a new job would last beyond 6 months declined significantly while the probability that a 6 month job would last beyond 5 years increased. In other words, it is more difficult for new job holders to achieve job security.

Fewer jobs fit the standard employment model of full-time, relatively permanent attachment to a single employer. Nonstandard employment (part-time, contract, homework, own account self-employment), has been increasing since the 1970s, with «full-time» jobs constituting only half of all new jobs created between 1979 and 1993 (Human Resources Development Canada, 1994). According to the 1995 Survey of Work Arrangements sponsored by Human Resources Development Canada, one in three Canadian workers are full-time, permanent, 9 to 5, Monday to Friday with one employer. Non-standard jobs are usually less secure and much less likely to offer pension or health-care benefits, sick leave or vacation time.

Nonstandard workers are typically historically disadvantaged and young workers. Over 70 percent of the part-time labour force made up of women workers (McKittrick, 1989). An increasing number of nonstandard workers prefer full-time standard jobs but have been unable to attain them. In 1993 about one in three part-timers were involuntarily so (Human Resources Development Canada, 1994). Structured underemployment has become a significant force in the new labour market (Rifkin, 1995; OECD, 1994:10; Barnet, 1993).

Workplace flexibility has been achieved by following the logic of lean production (Roberts, 1995) through labour-saving technology and contracting-out. Osberg et al (1995) call this workforce casualisation. Such organizational restructuring has meant reducing the number of core, permanent, full-time workers to a minimum, and making hours of work and duration of employment more variable for ever larger segments of the workforce (Human Resources Development Canada, 1994; Morissette et. al., 1995).

Self-employment, which is inherently precarious, accounted for 10 % of all employment in 1995, reflecting an 83 % growth during the last 20 years (Lochhead, 1997). Equally concerning is public sector downsizing, decreasing from one-fifth of all employment in 1976 to less than one-sixth in 1996 (Lochhead, 1997). The effect is a heightened perception of economic insecurity and job instability for all workers. A recent opinion poll found that 42 percent of Canadians feel that they have lost control over their economic futures (Ekos, 1996). These perceptions of insecurity are also widespread across OECD countries, including countries experiencing low unemployment rates (OECD, 1997).

## THE SURVEY OF LABOUR AND INCOME DYNAMICS

This paper reports preliminary findings of a long term study designed to document the dynamics of job loss and reemployment for Canadians who lost a main job due to workplace restructuring.

The data are taken from early releases of the Survey of Labour and Income Dynamics (SLID). SLID is a longitudinal survey designed by Statistics Canada to measure economic well-being. The survey will follow three panels of respondents for six year periods. The panels are scheduled to begin in 1993, 1996 and 1999.

Panel 1 -	1993 to 1999
Panel 2 -	1996 to 2002
Panel 3 -	1999 to 2005

In each panel, respondents and other household members aged 16 or over are interviewed every year of the six year period. The data files for 1993 and 1994 waves were released in 1996 and 1997 and all six waves of data for the 1993 panel will be available by June 2000. SLID is the first longitudinal household survey to provide national detailed data on income and employment outcomes over time (Giles and Lafrance, 1995).

The SLID sample includes people from across the country, with ages ranging from 16 to 69. There were approximately 16,000 households and 31,000 respondents in the first wave of the 1993 panel. The size of the panel will decrease with sample mortality, and increase with additional household members. All respondents are asked to provide information about labour force activity, income and wealth, education and personal characteristics.

Although unemployment as measured by the Canadian Labour Force Survey was 11.2 % in 1993, the Survey of Labour and Income Dynamics paints a different picture of the extent of unemployment and the dynamic nature of job starts and exits. According to SLID, 25.6 % of employed Canadians had at least one spell of unemployment in 1993. Some of this group (about 13 %) were unemployed for the whole year, some (about 20 %) for only a few weeks. Approximately 27 % of the Canadian labour force experienced a change in labour force status - either leaving or entering the labour force; leaving or getting a job. (Dynamics, June, 1996) The 1994 data shows a similar pattern. In that year, 24.8 % of Canadians lost a job.

This report of early releases of the SLID survey data is part of a larger research program designed to investigate the employment prospects and outcomes for Canadian workers who lost their main job due to workplace restructuring. We want to explore the common meanings, adjustment strategies and interpretations attributed to the post-displacement experiences and try to determine what cluster of resources, at the institutional, community and familial levels, capacitate individuals and allow them to maintain a sense of personal worth, hopefulness and attachment during joblessness. Our strategy is to combine two methodologies : one using data from the first two waves of the Survey of Labour and Income Dynamics (SLID) and one using nonrandom qualitative interviews. The SLID allows a detailed analysis of Canadians who have experienced permanent layoff. Our focus is that group of unemployed Canadians who lost jobs due to restructuring. We were interested in the characteristics of this group, and their reemployment experiences. We also wondered to what extent the group would reflect the labour force patterns described in the introduction. For example, would we find a high number of older workers, with higher earnings who had previously experienced job stability among those unemployed because of restructuring ? The research objectives of the quantitative component are : 1) to build annual descriptions of the segment of the Canadian labour force that experience a permanent layoff and to compare this cohort with the larger Canadian labour force; and 2) to describe outcome variables such as duration of jobless spells, periods of employment, industry and job characteristics, income sources and fluctuations, periods of formal education for different subgroups by age, gender, education level, income, industry-type and region.

**Table 1**  
**Canadians who Lost Jobs to Restructuring**  
**Survey of Labour and Income Dynamics, 1993, 1994**  
**(Population estimates, 000)**

	1993		1994	
	population Estimates	%	Population Estimates	%
Employed Canadians who lost Jobs	3,795	25,6 %	3,723	24,8%
Employed Canadians who lost Jobs to restructuring	935	6,0 %	872	5,8%
% of unemployed Canadians who lost Jobs to restructuring		24,6 %		23,4 %

The interviews, to be done in Canada's three largest cities Toronto, Montreal and Vancouver, will allow us to begin to understand the meaning and significance attributed to a permanent layoff. What are the non-economic consequences of job loss ? What are their employment expectations and are these realized ? Are the traditional assets of education and experience effective ? If not, what new assets are required ?

Using the SLID data, we focused on people who lost a main job for one of three reasons: the company moved, the company went out of business, or there was a (nonseasonal) layoff or business slowdown. This subsample consisted of 1198 people in the 1993 release and 1169 people in 1994. Table 1 provides the population estimates for the subsample.

<b>Table 2</b> <b>Characteristics of Canadians who lost Jobs to Restructuring</b> <b>Survey of Labour and Income Dynamics, 1993, 1994</b>		
	<b>1993</b> <b>Population Estimates</b> <b>935,000</b>	<b>1994</b> <b>Population Estimates</b> <b>872,000</b>
Sex		
%Male	59,4 %	61,9 %
Age		
% 16 to 24	27,6 %	27,6 %
% 25 to 34	28,1 %	30,3 %
% 35 to 44	22,0 %	20,7 %
% 45 to 54	15,2 %	16,7 %
% 55 to 69	7,1 %	4,7 %
Education		
% with less than high school	24,5 %	24,9 %
% with high school graduation	35,9 %	29,6 %
% with a least some post secondary	39,0 %	44,9 %
Income		
% earning < \$10,000	29,7 %	28,7 %
% earning > \$10,000 and < \$25,000	45,7 %	42,8 %
% earning > \$25,000	24,6 %	28,5 %

Table 2 compares the displaced subsamples for 1993 and 1994. As the data shows, Canadians who lost jobs to restructuring are typically young and male, well educated and earning relatively modest salaries. More than 70 percent of this group earned less than \$25,000. The industry groups most affected by restructuring were manufacturing, construction and retail trade. Most of the jobs lost were not long term. In 1994, 77 % of jobs lost were jobs held for less than 5 years. Only 14.8 % of these jobs had pension plans, and only 17.6% were covered by collective agreements.

In our preliminary analysis of the 1994 data subsample, 39% of displaced workers found jobs by the end of 1994. The proportion was the same for full and part-time employees. Figure 1 shows the re-employment patterns of displaced workers in 1994. Most full-time employees found employment in full-time jobs, but 21 percent found part-time work. Similarly, among the group of displaced part-timers, who found jobs, 51 percent found full-time jobs. Equal numbers (approximately 22 %) moved into «better» jobs and «worse» jobs, as measured by wages and benefits, while 12 % moved into jobs that were equivalent to their former jobs.

## DISCUSSION

While the goal is to follow this subsample of Canadians for the 6 year period of the panel study, to understand the dynamics of structural unemployment, the data reported here describes the 1993 and 1994 waves. Each year we will build the subsample by adding the number of additional people experiencing a job loss, and follow the employment dynamics of everyone identified as displaced. SLID will enable us to answer questions about the permanence or impermanence of new jobs, and how this is affected by age, education and job experience. The work reported here is preliminary. For example the proportion of workers who are re-employed includes only those re-employed by the end of 1994, and excludes people who found jobs in the next calendar year.

The proposed study linking SLID analyses to qualitative interviews has recently been funded by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada. This support will enable us to proceed with further analysis of SLID releases as they become available. Each release allows for retrospective analysis. As we are able to identify in interviews the kinds of non-economic assets used by displaced workers we will try to test their effectiveness for the larger SLID sample.

The emergent literature on social capital (Coleman, 1988; Putnam, 1993, 1996), social networks (Granovetter, 1995) and social assets (Sherraden, 1991) provide a significant theoretical framework for this study. These theorists have linked high degrees of engagement, affiliation and participation in social relations to favourable economic outcomes. Putnam examines «stocks» of social capital at the community level, while Granovetter studies the composition of an individual's social ties and Sherraden links assets to attitudes and behaviours. Using «engagement» as a central theme, this study will explore, qualitatively, the opportunities for participation, and the types of affiliations that decrease the isolating and socially excluding tendencies associated with unemployment (Silver, 1994). This study contributes to the literature by integrating these three related perspectives to understand the cluster of resources, at the institutional, community and familial levels, that capacitate individuals and allow them to maintain a sense of personal worth, hopefulness and attachment during joblessness.



## REFERENCES

- Beach C.M., and G.A. Slotsve (1996), « The Distribution of earnings and income in Canada », *Policy Options*, 17, n°6, 42- 45.
- Benedict M., and P. Vanderhart (1997), « Reemployment differences among dislocated and other workers: how do they adapt to job losses ? », *American Journal of Economics and Sociology*, 56,1, 1-15
- Coleman J. (1988), « Social Capital in the creation of human capital », *American Journal of sociology*, 94, supplement, S95-S120.
- Ekos (1996), *Rethinking Government*, Ottawa: Ekos Consulting Group.
- Giles P., and Lafrance P. (1995), « Modeling data files for longitudinal surveys », *Statistics Canada*, SLID Research Paper Series 95-16.
- Granovetter, M. (1995), *Getting a Job : A Study of contacts and careers*, 2nd edition, Chicago : University of Chicago Press.
- Heisz, A. (1996). Changes in job tenure and job stability in Canada. Analytical Studies Branch, Statistics Canada, n°95.
- Human Resources Development Canada. (1994), *Report of the Advisory Group on Working Time and the Distribution of Work*, Ottawa: Ministry of Supply and Services, December.
- Lauzon Darren. (1995), *Worker displacement: Trends, characteristics and policy responses*. Applied Research Branch, Human Resources Development Canada, n°R-95-3.
- Lochhead C. (1997), *Public Sector Downsizing: The impact on job quality in Canada*, Ottawa: Canadian Council on Social Development .
- McBride S. (1992), *Not Working: State, Unemployment and Neo-Conservatism in Canada*, Toronto: University of Toronto Press.
- McBride S. (1996), « The Political Economy of Economic Restructuring: Implications for the Labour Force », Paper presented to the International Workshop Conference on *Human Resources Development, Work Organisation and Learning in a Changing Economy*, Green College, University of British Columbia, August 19-21.
- McBride S. and Shields J. (1993), *Dismantling a Nation: Canada and the New World Order*, Halifax: Fernwood.
- McKittrick Ross. (1989), *The current industrial relations scene in Canada 1989: The economy and labour markets reference tables*; Kingston: Industrial Relations Centre Queen's University.
- Morissette R., Myles J. and Picot G. (1993), « What is happening to earnings inequality in Canada ? », Business and Labour Market Analysis Group. Analytical Studies Branch, *Statistics Canada*, n°60.

Morissette R., Myles J. and Picot G. (1995), « Earnings inequality and the distribution of working time in Canada », *Canadian Business Economics*, Spring , 4- 16.

Myles J. (1996), « Public Policy in a World of Market Failure », *Policy Options*, 17, n°6, pp. 14-19.

Ontario, Ministry of Labour. (1993), *The displaced workers of Ontario: How do they fare ?*, Economics and Labour Market Research.

Organization For Economic Co-operation and Development. (1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OECD.

Organisation For Economic Co-operation and Development (OECD) (1996), *Employment Outlook*, Paris: OECD.

Organisation For Economic Co-operation and Development (OECD). (1997), *Employment Outlook*, Paris: OECD.

Osberg L., Wien F. and Garude J. (1995), *Vanishing jobs: Canada's changing workplaces*, Toronto: James Lorimer & Company.

Putnam R. (1993), « The Prosperous community: Social Capital and Public life », *American Prospect*, 13, Spring, 35-42.

Putnam R (1996), « The Strange disappearance of civic America », *American Prospect*, Winter 34-48.

Picot G. and Lin Z. (1997), « Are Canadians More Likely to Lose Their Jobs in the 1990s ? », Analytical Studies Branch, *Statistics Canada*, n°103.

Picot G., Lin Z. and Pyper W. (1997), « Permanent Layoffs in Canada: Overview and Longitudinal Analysis », Analytical Studies Branch, *Statistics Canada*, n°103.

Picot G. and Pyper W. (1993), « Permanent layoffs and displaced workers: Cyclical sensitivity, concentration, and experience following the layoff », Analytical Studies Branch, *Statistics Canada*, n°55.

Rifkin J. (1995), *The end of work : The decline of the global labour force and the dawn of the post-market era*, New York: Tarcher/Putnam.

Riddell W. Craig, « Employment and unemployment in Canada : Assessing recent experience », *Policy Options*, July/August, Vol. 17, n°6, 9 -14.

Roberts B. (1995,. « From lean production to agile manufacturing : A new round of quicker, cheaper and better », in C. Schenk and J. Anderson (eds.). *Re-shaping Work: Union Responses to Technological Change.*, Toronto: Ontario Federation of Labour.

Sherraden M. (1991), *Assets and the poor*, New York: M.E. Sharpe Inc.

Shields J. (1995), « "Flexible" work, labour market polarization, and the politics of skills training and enhancement », in T. Dunk, S. McBride and

---

R. Nelsen (eds.), *Training, ideology and labour adjustment*. Fernwood Publishing, Halifax. (forthcoming)

Silver H. (1994), « Social Exclusion and Social Solidarity : Three Paradigms », *International Labour Review*, 133, 532-578.

Statistics Canada. (1995). « Survey overview: Survey of labour and income dynamics », Ottawa.

## ABSTRACT

### **PERTE D'EMPLOI INVOLONTAIRE AU CANADA RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES SUR BASE DE L'ENQUÊTE SUR LA DYNAMIQUE DU TRAVAIL ET DU REVENU (EDTR)<sup>1</sup>**

Sue Wilson

Chaque année, plus d'un million de Canadiens sont évincés de leurs emplois. Bien que ce chiffre soit demeuré relativement stable depuis deux décennies, des changements récents ont été notés d'une part, dans les caractéristiques des travailleurs canadiens menacés et d'autre part, dans les secteurs économiques les plus affectés par le licenciement. De plus, les demandeurs d'emploi canadiens trouvent actuellement difficilement un nouvel emploi à temps plein; la plupart d'entre eux se retrouvent désormais dans le monde du travail à temps partiel dont une des spécificités est la faible stabilité.

L'étude<sup>2</sup> que nous menons actuellement tente d'identifier les dynamiques de la perte d'emploi et de la réintégration en emploi pour les travailleurs canadiens licenciés suite à une restructuration de leur entreprise. Quelles sont les implications de la perte d'emploi pour ces personnes en termes sociaux et économiques ? Quels sont les impacts de cette situation sur leur vie familiale ? Quelles sont les stratégies développées pour réintégrer le marché du travail ? Quelles sont les critères de définition d'un nouvel emploi convenable ?

Pour arriver aux fins de la recherche nous avons - dans un premier temps - achevé une étude-pilote intégrant deux méthodologies : l'une, utilisant les données des deux premières vagues de l'EDTR et l'autre, utilisant des entretiens qualitatifs réalisés auprès d'un certain nombre de personnes sélectionnées.

L'utilisation de l'EDTR nous a permis d'identifier le nombre de Canadiens qui ont fait l'objet d'un licenciement définitif. Le sous-échantillon de l'EDTR inclut les personnes qui ont perdu leur emploi principal pour une des raisons suivantes : l'entreprise délocalise, ferme, licencie ou les affaires connaissent un ralentissement (tendances non-saisonnnières).

---

1 Pour une présentation de l'EDTR, voir l'intervention de Phil Giles, Statistique Canada. La traduction anglaise en est : the Survey Labour and Income Dynamics (SLID).

2 L'équipe de recherche est composée de John Shields, Ph.D (Political science), Susan Silver, Ph.D. (Social Work) et de Sue Wilson, Ph.D (Sociology).

---

Notre objectif est de suivre ce sous-échantillon de personnes durant les six années du panel de l'EDTR en y ajoutant, chaque année, des cohortes additionnelles. Nous avons profilé ce sous-ensemble en fonction de variables démographiques et d'emploi qui ont été croisées. À l'opposé, les entretiens qualitatifs nous ont permis de commencer à comprendre la signification et l'importance attribuées à un licenciement définitif. Quelles sont les conséquences non-économiques de la perte d'emploi ? Quelles sont les attentes en matière d'emploi des chômeurs et ces attentes se réalisent-elles ? Les atouts traditionnels en matière d'éducation et d'expérience sont-ils toujours efficaces ? Si non, quels sont les nouveaux atouts requis sur le marché du travail ?

Cette intervention passe en revue nos conclusions provisoires; elle suggère des approches selon lesquelles les méthodes qualitatives peuvent mettre la capacité analytique de l'EDTR en valeur ainsi que ses contributions aux études qualitatives. En situant l'EDTR au sein de ce cadre méthodologique mixte pour comprendre les dynamiques des licenciements définitifs, nous pouvons accroître notre compréhension des clés de la transition professionnelle.



# Politiques de l'emploi en Europe et politique européenne de l'emploi

Jean-Claude Barbier  
Université de Paris VII Denis Diderot  
Centre d'Études de l'Emploi

**J**e voudrais d'abord vous prier de m'excuser de n'avoir pas pu venir assister à vos travaux. La raison en est que j'assistais à une réunion à propos de l'évaluation de ce qu'on peut considérer comme étant la seule « politique européenne de l'emploi », c'est-à-dire les « Fonds structurels », et notamment le « Fonds Social Européen »; en effet, je pense qu'on peut dire aujourd'hui qu'il n'y a pas encore de politique européenne de l'emploi, à proprement parler ; il y a des politiques de l'emploi en Europe, et une politique sociale européenne, dont certains outils touchent les questions d'emploi et d'insertion.

J'étais tout à l'heure, en tant qu'évaluateur français de l'Objectif 3, en train de discuter de ces choses avec des collègues dans une réunion de la Commission. D'autre part, en écoutant Monsieur Plasman, j'ai reconnu des problèmes habituels à ces politiques (foisonnement, empilage, différents niveaux de pouvoir, manque de lisibilité, multiplicité, contrôle impossible). Cela pourrait s'appliquer à la France, à part peut-être les niveaux de pouvoir, puisque ce pays n'a pas le problème du fédéral et des différentes communautés.

Aborder le thème des politiques d'emploi en Europe, suppose de dire auparavant dans quel cadre d'hypothèses on se place parce que les jugements sur ces politiques sont évidemment déterminés par un certain nombre de présupposés. Je crois qu'il faut avoir le souci de les afficher au départ; j'en présenterai brièvement quatre.

Ma **première hypothèse** concerne le travail. On peut le considérer comme une catégorie « anthropologique » (qui appartient à l'homme) qui revêt plusieurs « formes » social-historiques (la forme d'emploi salarié, par exemple, est datée et située). Cela se reconnaît notamment dans la dimension (qu'on oublie souvent) de l'identité psychique liée au travail (on parle beaucoup du travail comme fournisseur de statut social, fournisseur de revenus et on oublie souvent la note de bas de page de l'ouvrage de Freud (« Le malaise dans la civilisation ») qui dit, en substance qu'il n'y a aucune activité qui rattache plus solidement à la réalité que le travail).

**Deuxième hypothèse** très importante aussi sinon ce n'est pas la peine de parler de politiques d'emploi au sens auquel je vais en parler : la preuve n'a pas été apportée que la croissance n'allait pas créer d'emplois suffisants. Beaucoup de gens le disent mais il y a de vives controverses. J'ai lu l'année dernière le rapport du Bureau International du Travail (BIT) qui disait qu'il fallait trouver un nouveau système de plein emploi et que c'était tout à fait possible ; on sait aussi que dans des tas de pays la croissance n'a jamais été autant créatrice d'emplois. Donc, je pars du principe que la croissance peut encore jusqu'à preuve du contraire, créer des emplois pour tous.

**Troisième hypothèse** : la question dont on parle se pose « à l'intérieur » d'un champ beaucoup plus large, celui de l'État social. Celui-ci a été consolidé après la deuxième guerre mondiale. On doit considérer qu'il est légitime dans nos pays, y compris dans les endroits où il a subi plus d'attaques. Hypothèse secondaire : il est appelé à durer comme forme efficace et éventuellement aussi efficiente. Il n'y a pas de raisons de postuler que le marché est plus efficient en toutes circonstances et comme forme complémentaire et alternative du marché du travail. Comme forme efficace, efficiente, et légitime, donc.

Enfin, la **dernière hypothèse**, peut-être la plus difficile à se représenter, c'est celle selon laquelle l'État social ne peut pas se contenter de fournir des prestations monétaires. La question de l'emploi suppose que l'on passe de politiques classiquement réglementaires et redistributives à des politiques que je qualifie personnellement de « production de services ». Quand je fais référence à la question des prestations monétaires, je fais allusion notamment à la thèse de l'allocation universelle.

Ces hypothèses ont évidemment un certain nombre de conséquences. Les politiques publiques d'emploi sont à considérer, de mon point de vue, comme des interventions d'accompagnement des politiques économiques; elles sont donc secondaires. Dans ce cadre, les politiques publiques d'emploi, à horizon prévisible en Europe, resteront indispensables (si l'on se place dans les cinq, dix ans à venir). Je vois ces politiques comme étant absolument indispensables et poursuivant une



multiplicité d'objectifs. Ceci ne crée pas, comme on le disait tout à l'heure, une grande lisibilité. Cette multiplicité d'objectifs, parfois contradictoires et chaotiques, autorise à mon avis à rattacher explicitement les politiques publiques de l'emploi à l'État social. Ainsi, au plan historique à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, il y a création de ce que j'estime être les premières politiques d'emploi : les bureaux de placement et puis l'indemnisation des chômeurs. Cela fait partie authentiquement des politiques de l'emploi et de l'État social et ces créations sont contemporaines de la création des assurances, etc.

Il y a un problème commun en Europe, malgré la grande diversité des taux de chômage : le dernier taux de chômage officiel britannique de septembre 1997 ressort à 5.1 %; le taux de chômage français est de 12.6 % ; en Espagne, il avoisine 20 %.

Malgré cette extrême diversité, il y a cependant des points communs au niveau européen. Il y a en effet un déficit d'emplois par rapport aux demandes, y compris au Royaume-Uni. Une part notable de la population « potentiellement active » se trouve soit au chômage, soit sous-employée (par exemple à temps partiel involontaire : en France, c'est le cas d'environ 40 % des personnes travaillant à temps partiel et le taux est encore supérieur pour les femmes. Une partie importante de la population se trouve donc, dans la plupart des pays européens, contrainte à un retrait d'activité au moins partiel indépendamment de leur catégorisation traditionnelle (chômeurs évidemment, mais aussi travailleurs découragés, personnes en préretraite, en chômage partiel, gens qui sont considérés comme handicapés, personnes engagées dans les dispositifs des politiques de l'emploi, etc.). À cet égard, il faut prendre, pour des comparaisons réalistes, une palette de catégories dont la comparaison européenne et internationale ne fait à peine que commencer et qui est extrêmement complexe.

À titre d'exemple, l'une des clés de l'explication du presque « plein emploi britannique » réside dans l'expansion des prestations de « *sickness benefits* », c'est-à-dire, des « *handicapés permanents* ». Il y a aujourd'hui en Grande-Bretagne un million quatre cents mille chômeurs et environ deux millions et demi de handicapés touchant des prestations d'invalidité permanente<sup>1</sup>. Ce nombre a été multiplié par trois dans les quinze dernières années, au point qu'actuellement, le nouveau gouvernement britannique a décidé depuis mai 1997 de faire une « politique active » pour les invalides.

<sup>1</sup> Voir sur ce point « Le plein emploi au Royaume-Uni », J.C. Barbier, *CEE - 4 Pages*, n°25, septembre 1997.

Cette pénurie d'emplois constitue le problème commun en Europe et c'est pour y répondre, partiellement, en accompagnement des politiques économiques, que des politiques publiques de l'emploi sont nécessaires.

Il faut revenir sur la notion même de politiques de l'emploi. De quoi parle-t-on en effet quand on se place dans un contexte comparatif européen ?

La première question concerne l'opposition entre la politique de l'emploi et les politiques de l'emploi, parfois désignées comme politiques spécifiques de l'emploi. Cette distinction a certainement été évoquée dans le cadre de ce colloque. C'est une banalité de dire qu'il fût un temps où les pays européens avaient tous une politique de l'emploi - une politique économique de l'emploi, c'est-à-dire une politique de plein emploi - autrement dit, pour aller vite une politique « keynésienne », celle que les théoriciens de la régulation inscrivent dans ce qu'ils désignent comme le « fordisme », politique vertueuse qui contribuait à l'obtention d'un certain nombre d'équilibres de manière concomitante, sur l'emploi, les prix, les salaires, etc.

Aujourd'hui, cela a disparu; les politiques économiques ne sont plus des politiques de plein emploi dans aucun de nos pays. La seule politique économique coordonnée existante, c'est la coordination des politiques monétaires et budgétaires sous l'impulsion de l'Union économique et monétaire et dans l'optique du passage à la monnaie unique.

À la place de la politique économique du plein emploi, sont venues se substituer - dans chacun de nos pays, au niveau national - des politiques qui en jargon sont dénommées politiques spécifiques de l'emploi. Elles s'adressent à des domaines, à des sous-domaines, à des objectifs spécifiés par rapport à l'objectif général qui était celui du plein emploi.

Au sein de ces politiques spécifiques, des classifications courantes sont utilisées. L'une a été évoquée tout à l'heure : la notion de « politiques actives » que l'on oppose aux « politiques passives » de l'emploi ; en France, on distingue aussi entre « traitement social » et « traitement économique » du chômage. Je demande que l'on s'interroge sur la validité de ces classifications pour proposer, ensuite, autre chose.

La **première classification** est évidemment normativement connotée. Personne ne peut trouver le qualificatif de « passif » comme positivement connoté. C'est le côté actif qui est valorisé dans les discours rhétoriques, mais cela ne suffit pas pour caractériser les choses rigoureusement. Dans le même ordre d'idées, on parle de « parcours d'insertion » plutôt que de parler d'insertion seulement. Ces qualificatifs ne doivent pas être pris sans recul critique vis-à-vis des intentions normatives des auteurs des politiques.

À titre d'exemple, considérons une politique qui aboutit au retrait du marché du travail de personnes qui ont fait une certaine carrière professionnelle et qui ont acquis des droits (indemnisation à la retraite, etc.); s'ils se retirent de l'activité, sous l'incitation d'aides, cette politique peut bénéficier aux jeunes qui rentrent sur le marché du travail. Cela existe depuis un certain nombre d'années en France (allocation de remplacement ARPE) qui fait qu'un salarié ayant obtenu quarante années de cotisations peut partir en retraite et, en contrepartie, un jeune sera embauché. C'est à peu près le même principe que le modèle « Staffette » chez Volkswagen (partie de l'accord d'entreprise en 1993 qui a permis d'économiser 30.000 licenciements). Il peut donc exister des modalités d'usage du retrait du travail qui sont parfaitement positives (et donc « actives ») dans l'efficacité sur le marché du travail, tout en étant classées dans la catégorie passive.

D'autre part, reprenons la question de l'indemnisation assurantielle, qui est un acquis social. Du point de vue de la rationalité de la recherche d'emploi, il est excellent d'avoir une indemnisation qui permet au chômeur de prendre le temps qu'il faut pour choisir son employeur ; en outre, cette distribution de revenus contribue aux équilibres économiques ; il est donc tout à fait contestable d'étendre un opprobre implicite sur les politiques d'indemnisation au motif qu'elles seraient des « politiques passives ». C'est la tendance des conceptions libérales du marché du travail, qui cherchent à faire diminuer et à mettre en accusation tous les systèmes issus de la protection sociale, et dont la construction a été si longue et pénible. Donc, il convient de relativiser cette distinction.

La **deuxième** sépare le « traitement social » et le « traitement économique ». Depuis Polanyi, on sait qu'il n'y a pas de séparation aussi simpliste entre l'économique et le social. Pour le cas de la France, quand on oppose traitement social et traitement économique, on oppose en fait l'action généralisée sur la baisse du coût du travail, c'est-à-dire le coût salarial : ce serait le « traitement économique », donc, positif. Le « traitement social », implicitement ou explicitement dévalorisé renvoie à la création des contrats emploi-solidarité dont l'équivalent existe en Belgique (emplois publics temporaires créés soit dans les établissements publics, soit dans les associations). Il peut s'agir aussi, comme en Belgique encore, de diminutions de cotisations sociales ciblées pour certains publics, ce qu'on désigne parfois comme politiques de « discrimination positive ».

Dans ces exemples, il y a chaque fois de « l'économique » et du « social ». Donc, je ne vois pas pourquoi on disqualifierait (et d'ailleurs c'est très dangereux) tout ce qui est à vocation sociale en le séparant comme étant le contraire de ce qui serait bon et rationnel à faire du point de vue de l'économique.

Quand on va aujourd'hui au Royaume-Uni et qu'on parle du programme récent des emplois-jeunes en France, certains de nos correspondants britanniques nous considèrent presque comme des Martiens. Ils ne peuvent pas concevoir ce mécanisme des emplois publics temporaires qui n'est pas utilisé chez eux, notamment parce qu'il augmente les dépenses publiques et évince éventuellement d'autres créations d'emploi. C'est un peu la même chose quand on évoque la question des 35 heures, qui provoque un grand étonnement, y compris chez des syndicalistes.

Donc, je préfère mettre de côté cette double distinction « politiques actives-politiques passives » et « traitement social et traitement économique », et, pour la comparaison en Europe, je proposerais dans un instant une autre typologie. Avant d'y arriver, je parlerai brièvement de l'Union européenne.

Je disais précédemment qu'une politique européenne de l'emploi à proprement parler n'existe pas. Il y a plutôt des « hypothèses » de politique européenne de l'emploi, notamment celle qui avait été proposée par le Livre blanc (les grands travaux pour les réseaux de télécommunications, de nouvelles technologies, etc.). Cette politique n'a jamais réussi à être vraiment mise en œuvre ; les appuis politiques au sein des quatre grands pays de l'U.E. n'ont pas été trouvés. Aucun d'entre eux n'a voulu la mettre en œuvre ; les Ministres des finances de ces pays n'ont pas voulu en entendre parler. Certains économistes (sous la direction de J.Drèze et E.Malinvaud) avaient à la même époque publié un texte qui a fait assez de bruit et qui proposait une politique européenne de l'emploi. Cela signifie donc que des éléments de définition d'une politique européenne de l'emploi coordonnée existent mais qu'ils ne sont pas mis en œuvre parce que politiquement, le consensus au sein des gouvernements en place fait défaut. On est dès lors ramené à des politiques nationales. C'est un problème tout à fait préoccupant car les politiques d'emploi nationales sont des politiques de second niveau, totalement insuffisantes.

Que sont en effet ces politiques nationales de l'emploi ? J'ai tenté de faire une grille d'analyse de ces politiques, sans pouvoir être exhaustif dans ma recherche ; celle-ci n'est pas définitive mais permet de mettre en évidence une série de dispositifs que j'ai classé sur la base de leurs « théories d'action »<sup>2</sup>.

Les types de dispositifs les plus fréquents en Europe sont, selon moi, au nombre de neuf :

- 1 - indemniser les chômeurs pour un temps limité
- 2 - diminuer la population active
- 3 - agir pour organiser le (les) marché(s) du travail

---

<sup>2</sup> C'est-à-dire sur la base du système de leurs hypothèses causales. Cette notion a été notamment développée par les travaux de H.T. Chen.

- 4 - former professionnellement les actifs (dont les chômeurs)
- 5 - agir selon le principe de discrimination positive
- 6 - diminuer le coût salarial
- 7 - aider les créateurs d'entreprise
- 8 - diminuer et aménager le temps de travail
- 9 - créer des emplois temporaires publics et associatifs.

Qu'est-ce que c'est que la *théorie d'action d'un dispositif* ? C'est l'enchaînement des hypothèses sur lequel on a construit le dispositif et on en attend un certain effet. Ainsi, le premier type de dispositif en Europe vise à *indemniser les chômeurs pour un temps limité*. Il est appuyé sur l'hypothèse que le chômage de ces personnes est temporaire et qu'il faut qu'elles retrouvent un autre emploi; pour soutenir à la fois la consommation et la recherche d'emploi, on leur verse une indemnité. Les modalités peuvent être différentes selon les pays mais cela fonctionne si, évidemment, le chômage est suffisamment limité pour que l'assurance arrive à soutenir les personnes.

Les neuf types de dispositifs sont à peu près pratiqués dans l'ensemble de la Communauté européenne. Pas partout, bien sûr, par exemple, *le dispositif qui vise à diminuer et aménager le temps de travail*. Les accords Hansenne en Belgique étaient parmi les précurseurs. Le débat a lieu sur les 35 heures en Italie et en France, aujourd'hui. Mais ce type de dispositif, au Royaume-Uni ne peut rien signifier puisqu'il n'y a pas de durée légale du travail. Quel est le temps de travail maximum au Royaume-Uni ? C'est à la limite 24 heures multiplié par 365. Et quel est le temps de travail minimum ? C'est zéro. Puisqu'il y a aussi ce que l'on appelle les zero hour contracts.

Toutefois il ne suffit pas d'analyser les politiques à partir de cette typologie.

Il faut passer à un autre niveau d'analyse et, si les dispositifs peuvent être comparables à un premier niveau d'analyse, il faut les resituer dans un contexte national. On se pose alors la question de la cohérence, des éléments d'une cohérence de « modèles nationaux » de politiques.

Ces dispositifs différents (éventuellement contradictoires entre eux d'ailleurs) s'ordonnent en fonction de systèmes de relations nationalement cohérents. Systèmes de médiation comme disent les théoriciens de la régulation ou systèmes de relations et de rapports sociaux.

Il faut à mon avis prendre en considération **quatre types d'éléments** pour comprendre comment fonctionnent les dispositifs. D'abord, le rôle des politiques économiques. C'est peut-être l'élément qui est devenu le plus homogène, avec la convergence monétaire et budgétaire. Là où les éléments divergent fortement, ce sont les formes de l'État social et leurs assises nationales.

Les acteurs ne sont pas les mêmes, la place de l'État n'est pas la même, les représentations de la justice sociale ne sont pas les mêmes, l'histoire de la représentation de la justice sociale n'est pas la même, la communauté politique n'est pas la même. Et parmi les formes de l'État social, j'inscris explicitement les interventions en matière de politiques publiques d'emploi en tant que politiques sociales à part entière.

Pour prendre un exemple, si vous prenez un projet de création d'emplois dans l'environnement à Glasgow et si vous en prenez un à Dijon, ils peuvent apparaître semblables dans une première analyse. Il y a dans les deux cas des bénéficiaires qu'on considère comme en difficulté sur le marché du travail ; ils sont par exemple, engagés dans l'aménagement de parcs, l'entretien du petit patrimoine, des rivières. La nature des activités de ces deux projets est plus ou moins identique. Dans les deux cas, l'on recherche des financements divers pour pouvoir donner un caractère stable au projet et l'on cherche aussi à favoriser le passage des personnes pour retourner ensuite sur le « marché du travail ordinaire ».

Mais cette comparaison terme à terme est insuffisante. Quels sont les autres éléments qui les différencient fondamentalement dans leur « inscription sociale » ? Un premier élément sera par exemple la réglementation nationale du salaire minimum. D'une part, il n'existe pas encore de salaire minimum en Écosse; d'autre part, les contrats emploi-solidarité (CES) français qui sont mis en oeuvre sur le chantier d'insertion de Dijon sont payés sur la base du SMIC. C'est un salaire-horaire à mi-temps qui est basé sur le SMIC en France alors qu'en Écosse, les revenus sont en référence à « *l'income support* », c'est-à-dire à l'aide sociale. De la même façon, jouent la présence éventuelle des indemnités sociales, des assurances sociales, de la protection sociale, etc. Ainsi, des dispositifs qui paraissent les mêmes ont en fait des logiques très différentes quand on les analyse dans leur position sociale. Un tel problème ne se rencontre pas quand on compare la France et la Belgique parce que leurs systèmes sociaux sont très proches. Les contextes sociétaux belge et français, à part la question communautaire évoquée tout à l'heure, sont à peu près semblables. En revanche, les choses seront encore fort différentes dans d'autres pays comme la Grèce, l'Italie, par exemple. Dans ce dernier pays, il n'existe pas d'indemnisation de chômage de type assurantiel généralisé, il n'y a pas d'assistance sociale au sens de ce que nous appelons le minimex ou le revenu minimum d'insertion (RMI), etc.

Troisième élément de la cohérence qu'il ne faut pas oublier : les formes de la réglementation du travail et la participation des salariés aux décisions d'emploi dans les entreprises. Cela n'est pas la même chose d'être en Allemagne où les syndicats participent systématiquement aux décisions de ressources humaines (dans chaque entreprise, la présence du Betriebsrat) et d'être en France, où ces décisions relèvent de la compétence de décision du directeur des ressources humaines et des propriétaires de l'entreprise. Ce n'est pas la même chose non plus d'être dans un régime où un droit du travail est organisé et dans un autre sans droit du travail organisé.

Enfin, le dernier point important concerne les « régimes d'activité » de la population. Qui « travaille » ? C'est-à-dire qui est actif au sens de la statistique classique du marché du travail ? Les chiffres comparatifs de Eurostat sont limités pour faire de telles comparaisons : par exemple, ils montrent que les femmes britanniques ont un taux d'activité supérieur à celui des femmes françaises ou belges mais, quand on calcule l'équivalent de temps de travail qu'elles fournissent à l'économie, c'est l'inverse. Et l'on sait que le taux de travail à temps partiel au Royaume-Uni est très important, comme celui des Pays-Bas, par exemple. Dans ce pays, l'un des éléments du « miracle » de l'emploi, c'est évidemment le recours au temps partiel. Donc, si l'on ne tient pas compte de tous ces aspects de l'activité (comme par exemple le taux de jeunes non actifs parce qu'ils sont dans l'éducation et bien d'autres encore), on ne peut établir de comparaisons rigoureuses des politiques de l'emploi.

Nous sommes donc confrontés à des « modèles nationaux » diversifiés, qui, dans les dernières années n'ont pas convergé globalement. Certes, il y a des effets d'apprentissage, des effets d'échange mais le socle de ces quatre éléments (à part les politiques économiques actuelles) reste national et il y a toutes les chances, compte tenu de l'évolution contemporaine, qu'il reste national. Cela est d'autant plus vraisemblable qu'au niveau européen, les conditions de l'action coordonnée effective ne sont pas réunies. Il reste un déficit d'acteurs à ce niveau et il n'y a pas, comme on l'a dit plus haut, de politique économique européenne de plein emploi.

Pour conclure, au-delà de la diversité, sans pouvoir traiter la question de « comment travailler » au niveau européen, des hypothèses de construction des acteurs, deux grands paradigmes, deux grands types apparaissent, au-delà des différences nationales qui se présentent à nous.

Le premier, c'est une politique «non-interventionniste», d'accompagnement du fonctionnement du marché du travail. C'est une politique passive par excellence si on voulait polémiquer. Cette politique est fondée sur une analyse libérale du fonctionnement du marché et elle est ciblée sur les comportements et sur les compétences des individus. Il s'agit de faire changer les comportements et de contribuer à

l'accroissement de leurs compétences. Ce sont des politiques de court terme. Il s'agit de faire rentrer les gens le plus vite possible sur le marché du travail à n'importe quelles conditions. Dans leur version extrême, on arrive au « *Workfare* »; il s'agit pour les personnes à l'aide sociale de l'obligation sous peine de suspension ou de suppression des prestations, de s'engager dans des programmes d'insertion ou de formation, etc. C'est ce qui a été inventé aux États-Unis depuis un certain nombre d'années et c'est une version dérivée de cela qui se met en place aujourd'hui dans le programme actuel qu'on appelle le *New Deal* au Royaume-Uni même s'il a pris une tonalité sérieusement différente de celle voulue par les Conservateurs. Du point de vue fiscal et de la protection sociale, ce type de politique est cohérent avec des prestations du type des impôts négatifs, voire de l'allocation universelle. Ce qui existe aux États-Unis, et qui va peut-être se développer en Royaume Uni, c'est le *Earned income tax credit* (EITC), c'est-à-dire un impôt négatif pour les bas salaires. Il s'agit d'un modèle dont on peut craindre l'extension car il est le plus facile techniquement à mettre en oeuvre aujourd'hui ; on peut craindre que ce soit la « solution de plus grande pente ».

En face, il y a un autre modèle dont les racines historiques sont nées en Europe du Nord et plus particulièrement, dans la politique suédoise qui est la plus ancienne. Dans ce modèle, l'État est considéré comme ayant l'obligation d'agir sur le marché du travail. Cette action est justifiée et est légitime, mais elle est aussi considérée comme devant être efficace. On intervient plus alors sur les organisations, sur les territoires, sur des projets, des systèmes collectifs. Ce type de politique correspond bien aujourd'hui à celle de la politique de l'emploi suédoise. Il n'y a pas alors que la dimension individuelle des personnes qui sont incitées à agir.

Ce type de politique connaît cependant des difficultés et les acteurs de ces pays savent qu'ils doivent évoluer, changer de conception de l'emploi, de conception de l'insertion. Il faut considérer les difficultés d'accès à l'emploi comme des difficultés partagées potentiellement par tous et donc, il n'y a pas une population à part stigmatisée qui serait « non employable » (ce qui est une absurdité évidemment) et une autre population qui se débrouille pour rentrer sur le marché du travail.

Il y a un continuum de situations dans lesquelles certains de nos concitoyens ont plus ou moins de difficultés mais pour résoudre ces difficultés, il faut collectivement produire des services. Dans certains pays ces services sociaux de l'emploi existent déjà, il reste à les systématiser. Dans une telle conception, l'emploi est un bien public au même titre que la santé et donc il faut investir pour que la société le produise.



---

Comme je l'ai dit, le sens de la plus grande pente semble favoriser le premier « modèle » aujourd'hui. C'est d'autant plus préoccupant que, dans le même temps, semblent manquer au niveau transnational des acteurs qui soutiennent au niveau européen le transfert d'éléments existants dans les contextes nationaux. Évidemment cette question débouche sur l'avenir et la possibilité d'une construction d'une réelle communauté politique européenne.



# Les jeunes et les politiques d'emploi en France

Hervé Lhotel  
Groupe de Recherche sur l'Éducation et l'Emploi  
Université de Nancy 2 - France

Quelques remarques sur la forme de mon exposé. Didier Gelot et moi ne nous étions pas concertés. Il a dit un grand nombre de choses et développé une analyse que j'avais également prévu de vous proposer. Je vais donc improviser quelque peu, sans toutefois pouvoir totalement éviter des redondances avec le contenu de son intervention.

## 1. LES JEUNES ET LES POLITIQUES D'EMPLOI

Avant d'en venir au coeur du sujet, c'est-à-dire les jeunes et les politiques d'emploi en France, je voudrais faire une série de remarques préliminaires.

- La première c'est que, en France (mais ce qui a été dit ce matin laisse à penser que ce phénomène existe depuis plus longtemps peut-être dans d'autres pays), la politique d'emploi a contribué, pas seule bien entendu, à la création d'un nouveau langage dans la société. Il ne me semble pas qu'au début des années 1970 l'on parlait de « public(s) », de « bénéficiaires » lorsqu'étaient analysées, traitées, discutées les questions d'emploi et de travail ; ces deux termes étaient plutôt appliqués au champ de l'aide sociale au sens strict. Il me semble aussi qu'il y a bien eu une extraordinaire explosion (plus qu'exponentielle) dans l'utilisation des termes « acteurs », « gérer », « gestion », « local » ou « dynamique locale » ; je n'ai pas fait de dénombrements (absolus ou relatifs) mais il est clair que ces termes n'étaient pas employés aussi abondamment, en tout cas pas à tout bout de champ et pas de manière aussi réifiée dans la recherche. Il ne me semble pas non plus que les notions de « projet », de « client », de « profes-

sionalisation », de « ressource humaine », de « motivation » aujourd'hui surutilisées, aient été autant mises en avant; à l'époque, la notion de « compétence » (si l'on exclut les débats internes à la psychologie du travail) ne se substituait pas à celle de « qualification » dans les textes savants, politiques et institutionnels alors même que l'adjectif « compétent » était depuis longtemps de plain-pied dans le langage courant comme forme intentionnelle de jugement interne à la pratique (il ou elle sait faire, ou encore il ou elle sait) etc... Le cortège catégoriel pourrait bien être long. Il faut bien s'entendre. Il ne s'agit pas de sombrer dans un grave passéisme exaltant les fameuses « trente glorieuses », qui ne furent pas trente et pas si glorieuses que cela, et qui ne sont pas, de toutes façons, le produit d'une dynamique linéaire endogène d'un pur rapport économique. Il s'agit simplement de penser notre temps en la matière.

Les transformations affectant les formes et les contenus du travail et de l'emploi - qui expriment des transformations internes au rapport économique, au rapport idéologique, au rapport politique (c'est-à-dire en définitive au rapport social) et aux formes sociales qui ne sont jamais concrètement réductibles à ces rapports - ne sont pas des transformations conjoncturelles ou des épiphénomènes mais des transformations de structure : elles ont été et sont telles qu'elles ont incorporé et produit en leur sein un langage aujourd'hui dominant, normatif si l'on veut. Langage très largement approprié par et dans les institutions et les organisations (nationales, régionales ou plus « locales », professionnelles ou interprofessionnelles, y compris les organisations syndicales), par et dans les différents niveaux hiérarchiques de la structure sociale. Langage qui domine aussi « l'expertise » et la recherche en sciences sociales dans les sphères de l'éducation et la formation, du travail et de l'emploi. Il n'y a évidemment pas de neutralité dans ce langage, et la cohérence théorico-idéologique de sa chaîne lexicale, cohérence hiérarchisée, ne signifie pas l'inexistence de nouvelles contradictions réelles. En même temps qu'elle en est un indice bien plus fort qu'il n'y paraît, il faut au contraire la replacer au sein de ces nouvelles contradictions pour la comprendre ; par ailleurs, ce langage est arrimé à la fois à des schèmes fédérateurs assis sur des idéologèmes tels l'entreprise, le marché, la compétitivité, l'individualisme méthodologique qui ont fortement marqué les quinze dernières années en France et à un florilège de pratiques discursives (internes aux pratiques en général) qui excèdent très largement le champ dont nous nous occupons aujourd'hui. Toute la question est de savoir jusqu'à quel point tout ceci a pu être, ou a été, en quelque sorte intériorisé par les individus sociaux - quelle que soit leur position sur les « marchés » du travail.

- La deuxième remarque est relative à un point particulier de l'intervention de Didier Gelot. C'est un des rares points de désaccord que j'ai avec lui : je ne pense pas qu'ait jamais existé un marché naturel du travail, pas plus pour les jeunes que pour les autres catégories de population, les enregistrements des variations historiques (dans l'espace et dans le temps) concernant le travail des enfants, les âges d'entrée sur les marchés du travail, les durées du travail et de l'activité dans les cycles de vie, nous indiquent clairement que le rapport entre jeunesse, travail et emploi au sens moderne est éminemment variable. Bien entendu, tout dépend de l'acception du terme naturel.

Pour aller vite, il peut s'agir de l'une des positions génériques de Marx (qu'il n'a jamais cessé de travailler, d'infléchir et de rectifier sans pouvoir en régler les apories) : les modes d'existence de l'humanité sont naturels parce que l'espèce humaine appartient de facto à la nature, la nature ne cessant de produire la nature et par conséquent de la transformer en permanence. Il faut alors expliciter les productions sociales (comme formes naturelles spécifiques) à l'oeuvre, y compris le procès permanent des divisions mouvantes internes aux sociétés, et les spécifier en ce qui concerne les marchés du travail dans les sociétés modernes.

Il peut aussi s'agir de la conception à l'oeuvre dans l'idéologie théorique économiste, pas seulement d'ailleurs dans la théorie néoclassique standard, contrairement à une idée bien répandue par les économistes dits hétérodoxes. Cette conception repose toujours, en dépit de tous les amendements aux postulats et au modèle théorique de base, sur l'idée d'un ajustement automatique devant conduire à la nullité des demandes excédentaires, c'est-à-dire à un équilibre (qu'il soit partiel ou général, même s'il y a un gouffre théorique entre les deux concepts). La condition est qu' aucune « perturbation » ne vienne troubler le libre jeu d'agents économiques. Agents qui occupent (on ne sait pourquoi ni comment) des positions correspondant exactement à la division du travail et à la hiérarchisation sociale, alors même que le postulat de départ exige l'identité fondamentale de tous les individus/agents théoriques, à ceci près qu'il est considéré comme « naturel » qu'ils soient, dans un commencement originel fictif éternellement recommencé, inégalement pourvus en dotations initiales. Paradoxalement, le terme « naturel » est ici singulièrement inapproprié ; c'est pourtant cette acception qui prédomine largement lorsqu'est évoqué le fonctionnement naturel du marché du travail. Nous avons affaire à une des idéologies théoriques majeures de notre temps, qui ne peut bien sûr exister sans les institutions qui la supportent (les producteurs idéologiques et les institutions s'en accommodant fort bien) ni sans avoir un rapport aux idéologies

pratiques à l'oeuvre dans le rapport social (ce qui constitue un problème autrement redoutable).

Au regard de cette dernière acception (ce qui veut dire que l'on fait d'une certaine manière abstraction de la première et que l'on s'en tient aux formations sociales capitalistes) l'un des résultats essentiels de nombre de recherches empiriques et théoriques, qui était en même temps une hypothèse de travail, est qu'il y a toujours eu - quelles que soient les périodes historiques et les conjonctures - des formes d'organisation des marchés du travail, certes de niveaux et de contenus différents et avec des degrés différents d'implication de l'État. Pour la période récente, il me semble que cette thèse est juste quelles que soient les typologies descriptives utilisées (marchés internes - marchés externes - marchés professionnels et marchés primaires - marchés, types de flexibilité notamment), y compris pour rendre compte des modes d'inscription des jeunes sur les marchés du travail.

- La troisième remarque est banale. Il n'existe pas plus aujourd'hui qu'il y a vingt ans de catégorie sociale invariante qui s'appellerait la jeunesse et qui serait d'abord caractérisée par l'homogénéité, les équivalences de positions, de statuts, de trajectoires, etc. En même temps existent bien une création sociale, un certain état de fait à conditions données, des représentations tant théoriques que pratiques qui instituent la jeunesse - chacun sachant que les débats peuvent être interminables sur le problème. Il est plus important de reconnaître que, dans des conditions déterminées, la jeunesse a toujours été le lieu et l'objet de divisions. Mais le contenu des divisions n'est pas lui-même invariant, le seul invariant étant la nécessité, dans les sociétés modernes, de la catégorisation qui peut elle-même être mouvante. Aujourd'hui comme hier, il serait cependant erroné de penser que le rapport à l'emploi, au travail et les politiques afférentes suffiraient à déterminer la catégorie. Pourtant, la catégorisation institutionnelle la plus répandue - hors définition de la majorité civique et des responsabilités pénales - conjugue les effets de la scolarisation et de l'existence d'un chômage structural. Par ailleurs, ce qui a changé, c'est probablement la structure de la jeunesse, ses modes de vie, ses rapports différentiels à la consommation, à la production, ses rapports à l'école, etc..., en osmose avec les transformations majeures dans les conditions d'existence des individus sociaux (encore une fois, divisions incluses). Aussi n'est-il pas si sûr que la comparaison sérieuse soit si simple entre les générations nées dans l'immédiat après-guerre et celles nées dans les années 70 et 80.

- Quatrième remarque préliminaire. La France, comme d'autres pays, connaît une situation historique inédite. Depuis 1975, en tenant compte de ce qu'a pu masquer la politique d'emploi en termes de chômage réel sur l'ensemble de la période, il y a eu simultanément croissance nette d'emploi, croissance du chômage, croissance du produit intérieur brut (le seul point de « récession » est 1993 -1%) et de la valeur ajoutée globale, accroissement du poids de l'internationalisation (et des formes institutionnelles) dans le mouvement économique et déclinaison à l'infini au sein de l'espace national des formes de régulation de l'éducation, de l'emploi et du chômage et, au total, croissance de la part des profits et diminution de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Je crois que du point de vue de l'évolution des sociétés modernes, c'est quelque chose qui est relativement nouveau. Il faut en tirer la conclusion que les théorisations qui ont servi pendant très longtemps, par delà même leurs oppositions, de repères explicatifs sont probablement incapables de rendre compte de cette situation inédite. Les chercheurs, mais pas seulement les chercheurs, doivent se mettre à réfléchir cette question.
  
- Cinquième et dernière remarque préliminaire. Lorsqu'on parle des politiques d'emploi, on en parle souvent pour elle-même, sans prendre véritablement la mesure des profondes transformations de la structure productive. Le plus connu est que l'industrie dans son ensemble en France (il y a des exceptions), a perdu depuis 1975 entre 1/4 et 1/5 des emplois, selon les estimations. La croissance a été tirée par les activités de la nébuleuse « tertiaire » (mais avec un bon télescope, il est possible d'y voir un peu plus clair, surtout si l'on relativise au sein de l'espace des marchandises les distinctions canoniques bien-service, matériel-immatériel etc...), longtemps scindée dans les nomenclatures entre services dits marchands et non-marchands. Les taux ou les rythmes de croissance de l'emploi, d'abord en progression, ont fini tendanciellement dans le temps par baisser. Autrement dit, pendant longtemps on a cru que la tertiarisation de l'économie était génératrice, à long terme, d'un rythme de croissance d'emploi relativement fort et inépuisable. Depuis le début de la décennie, on sait que ce n'est plus le cas puisque les variations cycliques sont beaucoup plus fortes depuis 1990 ; le constat serait affermi si l'on prenait en compte l'effet de la qualité (durée, augmentation du temps partiel réellement contraint etc...) sur la quantité d'emploi.

## 2. LES POLITIQUES D'EMPLOI ET L'INSERTION DES JEUNES

J'en viens maintenant au coeur du sujet : les politiques d'emploi et l'insertion des jeunes. Schématiquement, on peut distinguer trois périodes, les ruptures se faisant progressivement. La première période va à peu près de 1975 à 1983 : elle marque l'irruption de mesures spécifiques et apparemment autonomes. La seconde va de 1983 à 1987-89 et c'est un peu une période de transition. La troisième va de 1989 jusqu'à aujourd'hui. À l'origine, on a mis en place en France des « choses » pour les jeunes dès 1975.

La première période est initiée par les stages Granet -du nom de leur concepteur, suivis des plans Barre et du plan Avenir Jeunes. Ce dernier est mis en oeuvre à partir de 1982, sous le premier gouvernement de gauche (selon les références politiques traditionnelles) qu'il y ait eu depuis l'existence de la Vème République ; il adjoint simultanément et institutionnellement les qualificatifs « professionnelle » et « sociale » au terme insertion dans son intitulé. Nous n'en sommes toujours pas sortis aujourd'hui, bien au contraire. Il a à son principe trois types de stage : orientation, insertion, qualification. Cette période institutionnalise la catégorie jeunes : les « 16-25 ans ».

Au moment où la politique d'emploi pour l'insertion des jeunes démarre, la représentation et l'analyse dominantes -y compris dans la recherche- sont fondées sur la croyance que le problème de l'emploi et du chômage (surtout le chômage des jeunes) est certes un problème grave, mais un problème conjoncturel et transitoire. C'est la raison pour laquelle le fondement de la politique était de dire : nous sommes dans un mauvais passage dans le développement économique, nous entrons dans des mutations technologiques et organisationnelles, il nous suffit d'un côté de gérer correctement les restructurations industrielles nécessaires dont la France est le théâtre depuis ces années 70 et début des années 80 et de l'autre côté de bien gérer la transition des jeunes et la montée de la qualification scolaire en cohérence avec les mutations qui existent pour instituer de nouvelles bases et formes à même d'assurer la stabilité de la croissance économique et la résorption du chômage (en même temps, et très contradictoirement, de grandes peurs étaient affichées : le seuil « psychologique » de 500 000 mille chômeurs dans la première moitié de la décennie, puis un peu plus tard de 750 000 ont été successivement présentés comme devant déclencher désordres, chaos et pour finir révolutions : mais cela ne concernait pas les jeunes en priorité). L'idée, assez rapidement démentie, était donc que, probablement, à moyen terme voire à très court terme, le taux de chômage des jeunes baisserait significativement. Ce point de vue pouvait être étayé par un certain nombre



de constats. Par exemple, pour revenir sur la notion d'employabilité qui a été évoquée tout à l'heure, un certain nombre de travaux en France avaient donné un sens et une acception à l'employabilité qui finalement étaient la traduction relativement objective de la probabilité d'avoir un emploi dans un temps et dans un espace donné. À ce moment-là, il n'y a pas, en tout cas pas autant qu'aujourd'hui, de formes de jugement sur l'individu ; l'employabilité, c'est simplement, à un instant  $t$  et dans un lieu  $x$ , l'énoncé probabiliste de l'accès à l'emploi sur le marché du travail. Il n'y a alors aucune « stigmatisation », pour reprendre l'expression qui a été utilisée tout à l'heure. Or, dans cette première période, les calculs statistiques montrent que, en dehors de tout autre critère de démarcation, ce sont les jeunes qui ont les taux d'employabilité les plus élevés. La formule de l'époque était la suivante : les jeunes sont plus vulnérables au chômage et plus employables dans l'emploi. Autrement dit, à l'époque, le chômage des jeunes se situe dans un parcours qui en principe mène relativement bien à l'emploi. Être au chômage ne veut pas dire qu'il y a un accroissement de la distance à l'emploi. Dans ce cas-là, bien entendu, les décideurs, les politiques et d'autres n'ont jamais pensé que le chômage des jeunes était quelque chose d'absolument grave et qui pouvait perdurer.

Une petite précision et parenthèse. Quand on parle de taux de chômage des jeunes, il faut savoir de quoi on parle. On parle de taux de chômage des jeunes de la population active, c'est-à-dire des jeunes qui appartiennent à la population active ; or l'allongement de la durée de scolarisation pèse sur le nombre et la composition de la population active jeune. Par ailleurs, les taux de chômage des jeunes ont toujours été différentiels. En France, encore aujourd'hui et malgré la dégradation du marché du travail, les taux de chômage sont en règle générale d'autant plus faibles que les niveaux de qualification sont élevés.

La seconde période va se construire en accélérant et en forçant le couplage entre d'une part la politique publique plus ou moins classique de l'emploi et d'autre part la politique contractuelle. Le coup d'envoi de cette politique contractuelle concernant les jeunes, c'est l'année 1983 : à l'exception d'un syndicat de salariés, la CGT, un accord interprofessionnel a été signé concernant de nouvelles formes d'accès à l'emploi des jeunes et met l'accent de façon uniforme sur la nécessité du passage en entreprise et de façon formelle sur celle du rapport entreprise/formation.

Il y a eu création de trois mesures fondamentales en 1983. Les deux premières existent encore actuellement et ne peuvent plus être considérées comme transitoires à l'échelle des temporalités des politiques de l'emploi et de la formation. Il ne m'est pas possible d'en fournir une analyse détaillée dans le cadre de cette intervention.

- Le contrat de qualification. Il y a deux priorités dans le contrat de qualification : d'une part donner une qualification pour un emploi à des jeunes qui sont socialement réputés non qualifiés, d'autre part aussi rendre les jeunes qualifiés sans emploi adaptables à l'emploi. La formation est en principe une dimension. Donc la dualité entre la qualification et la non-qualification est intrinsèque à la conception du contrat lui-même. Pour mémoire, cette mesure n'a véritablement d'ampleur que lorsque l'exonération des charges sociales patronales a été instaurée (1987) et une recherche menée par le Céreq a estimé à un peu moins de 2/3 le nombre de contrats (nécessairement à durée déterminée et n'excédant pas deux ans) correspondant aux fameux effets d'aubaine.
- La seconde mesure, c'est le contrat d'adaptation dans lequel, bien que présente, la dimension formation est moins prégnante. Remarquons que la suppression des exonérations de charges a provoqué une chute du nombre de contrats signés. L'objectif est l'adaptabilité immédiate.
- Le troisième a fait fureur en France jusqu'en 1987. C'est ce qui était appelé les stages d'initiation à la vie professionnelle et qui ont dérapé à un point tel que les partenaires sociaux, y compris les principales organisations du patronat, ont été contraintes dès 1987 à mettre un holà à l'usage de ce type de stages se substituant aux contrats de travail. On avait affaire, de fait et pour l'essentiel, à des emplois de très court terme par le marché externe du travail avec une forte flexibilité, des indemnités de stage (nouvelles formes dégradées de salaire ?) faibles, des temps de travail sur lesquels les salariés n'avaient ni pouvoir de négociation, ni contrôle, des taux d'accès à l'emploi très insuffisants etc... En 1987, il y a eu une renégociation de l'ensemble des mesures destinées aux jeunes du point de vue de l'insertion sur le marché du travail.

Le milieu des années 1980 est aussi un nouveau tournant parce que je crois que trois phénomènes se passent dans la société française du point de vue de la formation des rapports idéologiques. Ces phénomènes préparent et construisent la troisième période

**L**e premier concerne les jeunes. De plus en plus clairement, le système éducatif est mis en cause sur la question du chômage et de l'insertion des jeunes et il va tendanciellement l'internaliser. Bien entendu, d'un point de vue historique, nous avons affaire à un paradoxe. Si l'on regarde du début des années 70 au milieu des années 80, et si l'on se réfère à la nomenclature (extrêmement discutable dans la conjoncture actuelle) qui a été construite à la fin des années 60 concernant la

formation -c'est-à-dire les fameux niveaux 6, 5, 5bis, 4, 3, 2, 1- le système éducatif, du point de vue de sa propre évaluation, ne peut qu'être pleinement satisfait de son évolution. Au début des années 70, environ 24 % des jeunes sortent sans qualification scolaire reconnue. En 1995, nous sommes à 8-9 %. Le paradoxe est le suivant : la structure de la qualification des jeunes sortant du système éducatif scolairement n'a cessé de s'élever et l'échec scolaire reconnu n'a cessé de chuter (même s'il est possible qu'on arrive à un seuil) alors qu'en même temps la situation sur le marché du travail s'est progressivement et tendanciellement dégradée.

Bien entendu, il me paraît un petit peu simpliste d'en rester au système éducatif lui-même, comme si sa forte autonomie institutionnelle de fonctionnement était synonyme d'isolement au regard du reste de la structure sociale. Je crois que ce qui importe, c'est le rapport entre le système éducatif et la structure productive. Si l'on peut admettre qu'il existe une crise du système éducatif, il faut aussi admettre qu'il existe bien une crise de la structure productive, d'autant que les déterminants économiques fondamentaux ne sont plus nationaux dans un cas comme la France, alors que les formes de gestion de l'emploi et de l'éducation reposent encore sur des formes institutionnelles qui sont centrées, déconcentrées et décentralisées au niveau de l'espace national. Nous avons donc là affaire à quelque chose qui s'est déplacé dans le temps. Il y avait une certaine cohérence entre les formes institutionnelles de gestion de l'emploi et les formes institutionnelles de gestion de l'économie, centrées finalement sur le développement national. À partir du moment où la crise s'est développée, la contradiction éclate, l'éducation et l'emploi demeurent nationaux, les déterminants fondamentaux de l'économie, et donc du rapport économique, sont d'abord fondamentalement internationaux. Nous sommes loin d'être sortis de cette crise, et c'est ce qui me fait dire que nous sommes probablement dans une société en transition.

**L**e deuxième phénomène est le suivant. À partir du milieu des années 80, l'accent est mis, avec une force et une débauche de moyens énormes, sur la nécessité de développer les formations en alternance (cela existait antérieurement, mais pas à ce point). Comme toujours, les instances de direction et de pouvoir ont un oeil tourné vers l'extérieur. Ce qui, en soi, n'est pas plus mal. Le problème, c'est qu'en général, elles le tournent mal et concluent qu'il suffit finalement d'importer des modèles pour sortir un peu des marasmes que le pays peut connaître. Alors, après avoir été regarder les modèles de productivité de aux États-Unis après la seconde guerre mondiale, après avoir regardé de très près le modèle suédois, après avoir été faire florès de provisions au Japon sur les nouveaux modèles productifs, elles se sont tournées vers l'Allemagne et son système d'apprentissage et, plus récemment, vers le Danemark, sans

bien entendu s'interroger véritablement sur ce qui se passait en Allemagne. Je crois que tous les observateurs un peu avertis et non dogmatiques qui ont travaillé sur le système dual savent qu'il traverse aujourd'hui, sinon une crise, du moins des turbulences non négligeables, et que de plus il n'est pas homogène. Par ailleurs, l'Allemagne connaît des tendances fondamentales ou des aspirations sociales concernant notamment l'accès à l'enseignement supérieur qui ne sont pas très différentes de ce qui se passe en Belgique, en France ou ailleurs. Autrement dit, le système dual en tant que tel aujourd'hui ne peut plus survivre sous les formes historiques qui ont été ses formes de développement à partir des années 30. Mais ceci n'a pas empêché que le point nodal de la politique a été : « il faut absolument développer l'alternance », réactivant les débats récurrents sur la bonne alternance et la mauvaise alternance, l'alternance formelle, l'alternance éducative, etc... Pour cela, il y a eu des mesures très concrètes. La première, c'est qu'on a aligné les conditions d'existence de l'apprentissage sur celles du contrat de qualification tout en supprimant l'exonération des charges sociales sur les contrats d'adaptation. La seconde, c'est la loi quinquennale de 1993, à propos de laquelle il a été dit quelques mots tout à l'heure, et qui met l'accent de façon très forte sur la nécessité d'étendre le développement de l'apprentissage à la totalité des niveaux de formation et à la totalité des diplômes. C'est ainsi que le nombre d'apprentis a augmenté de manière significative de 1993 à 1995, et à un rythme plus faible en 1996. Simplement, lorsqu'on regarde de près, on peut faire l'hypothèse qu'il existe deux formes d'apprentissage non comparables, autrement dit le terme est unique, les réalités sont distinctes. La première forme d'apprentissage demeure la forme d'apprentissage classique. Il repose toujours sur l'existence d'un échec scolaire : les secteurs d'activité dans lesquels l'apprentissage va se développer, les niveaux de formation auxquels il va s'adresser, les diplômes qu'il va préparer, tout cela correspond exactement à ce qui se passait dans les années 70 et 80. 8 entreprises sur 10 ont moins de 10 salariés, 3 grands secteurs concentrent 50 % des apprentis, les niveaux de formation sont des niveaux 5, niveaux CAP-BEP, etc. Donc, finalement, on se retrouve face à quelque chose de très traditionnel qui ne change strictement rien au fonctionnement du marché du travail. Cette première forme domine (plus de 85 % des apprentis en 1996). Le deuxième type d'apprentissage est tout différent. Il va s'adresser à des gens qui ont le niveau BAC, le niveau BAC+2, voire à des niveaux 2 et 1, y compris des formations d'ingénieur. Là, il me semble que l'objectif n'est pas tant de développer l'apprentissage comme forme éducative, mais plutôt de modifier fondamentalement le type de fonctionnement des segments du marché du travail auxquels ces individus étaient confrontés. L'apprentissage les met en position de faiblesse du point de vue de la négociation et sert tout autant de période d'essai rallongée que de construction de qualifications de compétences nouvelles. Les études qui ont été menées sur les écoles d'ingénieurs, sur la formation d'ingénieur par apprentissage sont relativement limpides de ce point de vue. Il n'y a pas plus d'apprentissage du côté du travail, de transformation du rapport entre

connaissances théoriques et exercices du travail qu'il n'y en avait antérieurement lorsque les jeunes rentraient directement dans l'entreprise et étaient en gros soumis à une période probatoire leur permettant effectivement de faire l'osmose plus ou moins bien réussie entre les connaissances théoriques et le travail effectif. Nous sommes peut-être là face à une particularité française par rapport à d'autres pays : deux formes d'apprentissage se développent de façon structurelle, qui n'ont pas grand-chose à voir l'une avec l'autre. En revanche, les enjeux liés à cette extension sont de même nature que dans d'autres pays : structure et fonctionnement des marchés du travail, redéfinition des espaces de pouvoir instituant les formes de mobilité et de certification des qualification.

**L**e troisième phénomène est que, sur la base du développement de la décentralisation de 1982-83, sur la base de la volonté d'implication dès 1982 d'instances locales, d'échelons locaux - par exemple les missions locales, les permanences d'accueil, d'information et d'orientation, les élus etc...- une dualité va se construire qui est extrêmement contradictoire en pratique entre ce qui relève de l'État au sens classique et de ses services déconcentrés et ce qui va relever des instances régionales et des instances locales. Les représentations politiques et théoriques vont intégrer, au moins en pratique, cette dualité. La loi de 1993 va l'entériner puisque les régions en France aujourd'hui ont la compétence en matière de la quasi totalité de la formation professionnelle initiale, ainsi que de l'apprentissage et des formations dispensées au titre de la formation continue réalisée sur fonds publics.

Aujourd'hui, cette contradiction n'est pas réglée. On peut constater que la politique régionale, pour l'essentiel, met l'accent sur le développement de l'apprentissage, épicerie de l'endemble des formations alternées. Je crois donc qu'on est dans une situation relativement nouvelle du point de vue de l'architecture institutionnelle construisant les formations et agissant sur l'insertion. Les résultats ne se sont pas pour autant nécessairement et systématiquement améliorés en ce qui concerne le taux de chômage des jeunes. La première moitié des années 90 est marquée par le retour d'un taux de chômage des jeunes très élevé et par l'allongement de la durée de chômage. Il faut savoir aussi que depuis le début des années 90, il est hautement probable que la césure sociale à l'intérieur de la catégorie des jeunes s'est durement affirmée : le nombre de jeunes actifs et son poids relatif dans l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans chutent, en même temps le nombre de chômeurs concernés dans cette fraction de population active augmente.

La décennie 90 va également concrétiser une inflexion forte engagée en 1988. Jusqu'alors, les politiques publiques françaises distinguaient assez

soigneusement entre politiques de lutte « contre la pauvreté » et politiques d'emploi et de lutte contre le chômage. Pour la première fois me semble-t-il, via l'instauration du revenu minimum d'insertion, un certain type de politique d'emploi et un certain type de politique de lutte contre la pauvreté vont être couplés. Le RMI, en principe, dans sa conception, ne devait pas toucher les jeunes de 16 à 25 ans. En pratique, ce n'est pas tout-à-fait vrai. Les jeunes sont « éligibles » sous certaines conditions (charge de famille) à l'obtention du RMI tout en pouvant bénéficier de la politique d'emploi. Constat analogue au sein de la politique de lutte contre le chômage de longue durée, notamment dans les actions d'insertion et de formation en 1989 : les publics dits dérogatoires de la mesure, essentiellement des RMISTES, représentaient 1/3 des « publics concernés ». Je crois que tout ceci indique que nous sommes entrés dans une phase nouvelle du point de vue des politiques publiques.

Concernant l'insertion proprement dite, je crois que ce qui a beaucoup frappé en France, c'est qu'en dépit de l'élévation du niveau de scolarisation, la quasi totalité des niveaux de formation ont été touchés d'une part par la montée du chômage (mais les taux de chômage sont quand même d'autant plus faibles que le niveau de qualification est élevé) et d'autre part par l'allongement du temps d'insertion et la dégradation des conditions d'emploi ou d'exercice du premier emploi. L'inquiétude a été renforcée - changeait-on d'époque ? - lorsque l'analyse des devenir sur trois ans des sortants de l'enseignement supérieur en 1988 montraient une tendance à la dégradation de leur facilité à accéder à des emplois bien rémunérés avec une stabilité d'emploi rapidement acquise, des possibilités de carrière fondées sur l'existence du marché interne ou des marchés de la fonction publique. En même temps, les analyses mettaient encore une fois l'accent sur l'allongement du temps d'insertion car, au bout du compte, la mobilité ascensionnelle existait bien sur la période de trois ans. Les dernières enquêtes réalisées par le Céreq semblent indiquer que si le temps d'insertion est bien devenu une variable structurelle du fonctionnement du marché du travail, les choses se seraient plutôt un petit peu rétablies pour cette catégorie de jeunes. Ceci étant dit, par rapport au début des années 80, il y a bien une dégradation non négligeable des modes d'insertion des jeunes diplômés sur le marché du travail. Cela ne veut pas dire que toutes les situations sont équivalentes : ce qui importe c'est de regarder ce que sont réellement les processus d'insertion. Pour prendre deux exemples polaires, la situation d'attente n'est pas la même pour quelqu'un qui est ingénieur et qui en même temps possède des ressources familiales ou institutionnelles, y compris des ressources monétaires, et pour un jeune qui, à 17 ans, n'a ni niveau de formation, ni niveau de qualification, ni expérience professionnelle, ni ressources familiales, ni ressources monétaires, etc. Les processus d'insertion ne sont pas les mêmes, les passages en chômage n'ont ni le même sens ni les mêmes

effets : l'espace du chômage n'est ni homogène, ni indifférencié, pas plus que ne le sont les distances à l'emploi et aux positions sociales. Autrement dit, dans le champ de l'insertion professionnelle et ce qui importe de regarder, c'est comment ces champs d'insertion sont structurés.

En fait, la situation est telle aujourd'hui que du point de vue de la politique de l'emploi, l'enseignement majeur est peut-être le suivant : il n'est pas certain qu'existe encore aujourd'hui une politique autonome d'emploi concernant la jeunesse. Les inflexions qui ont lieu en 1987-89-93, bien sûr, reconnaissent l'existence de différences internes à la jeunesse, reconnaissent des spécificités propres à la jeunesse. Mais en même temps, et en dépit de cette multiplicité, il me semble qu'existe une espèce de cohérence interne à l'ensemble de la politique de l'emploi. Cette cohérence est double. La première est souvent considérée comme positive si l'on se place du point de vue d'un état qui serait pensé comme hors société, la surplombant en quelque sorte, et faisant office de régulateur et d'absorbeur des contradictions sociales dans le champ du rapport salarial : elle se trouve dans le fait que le développement des politiques d'emploi, dans l'aspect forme sociale contradictoire (contestée d'ailleurs) de gestion du chômage et de financement de formations, est tel que personne ne sait ce qu'il se serait passé si ces politiques n'avaient pas existé. Sur ce point, les évaluations ne peuvent strictement rien et n'ont rien à dire sur ce sujet, contrairement à ce qu'essaie de faire croire une certaine littérature économétrique. La deuxième cohérence est une cohérence négative, dès lors que l'on ne voit plus l'état comme hors société. La cohérence réside dans l'existence des formes institutionnelles. Certes, l'État -ou plus précisément le pouvoir d'état et ses appareils- agit effectivement dans le champ de l'insertion etc... , les contenus des politiques d'emploi résultent aussi de ce que sont ce pouvoir et ces appareils au regard des luttes internes et externes caractérisant les formes de socialisation du rapport économique et qui font intervenir organisations patronales et corporatistes, organisations syndicales et leurs divisions, institutionsnn étatiques (juridiquement) etc... La nature négative de cette cohérence réside dans le fait qu'il serait illusoire de croire que, sous prétexte qu'il y a le mot politique, il y aurait une maîtrise sociale par l'État de l'évolution de l'emploi et de l'évolution du chômage. J'y insiste : il est vraiment illusoire de penser l'avènement d'un État neutre dont la préoccupation d'un hypothétique bien commun engendrerait une maîtrise (par le haut et pour le bas, afin d'instaurer éthiques et justices) des rapports entre emploi-chômage et des rapports économiques.

Je conclurai sur un aspect de la question de l'État dans les sociétés capitalistes modernes. Je sais que la tradition intellectuelle et politique

consiste à opposer en permanence ce qu'on peut appeler un modèle social-démocrate et un modèle libéral, ou encore un modèle interventionniste et un modèle non-interventionniste. Je crois que pour quiconque regarde un petit peu au niveau international et se livre à des comparaisons internationales, cette distinction n'est ni aussi brutale, ni aussi nette qu'on veuille bien le dire. Ce n'est pas parce qu'il y aurait une libéralisation du marché du travail en Grande-Bretagne par exemple qu'il n'y a pas d'intervention de l'État. C'est même totalement le contraire. Plus on « libéralise » le marché du travail, et je mets vraiment entre guillemets le mot « libéralisé », plus cela veut dire que dans le rapport social, dans les rapports productifs, dans les rapports économiques, il y a une présence contraignante de l'appareil de l'État. Tout à l'heure, il était question des programmes américains concernant notamment la jeunesse : il n'y a pas de mystère, l'appareil d'État américain, que ce soit au niveau central ou au niveau de chaque État, intervient en permanence, y compris lorsque c'est pour faire des coupes budgétaires extrêmement fortes dans les financements. Autrement dit, il faut à mon avis distinguer les formes et les modes d'intervention de l'État stricto sensu. Il n'existe pas aujourd'hui, en tout cas à l'échelle occidentale, de sphère productive, de rapports d'emploi et de travail, de sphère monétaire, sans formes singulières d'existence de l'État et de ses modes d'intervention.

## DÉBAT

**J**e voudrais revenir sur la première intervention qui a été faite, celle de Monsieur Nicaise. La première chose qui ne me va vraiment pas dans son intervention, c'est d'avoir présenté ce qu'il a fait, ce qu'il a dit comme finalement étant une vérité scientifique issue de la théorie économique. Je dois dire, parce que moi aussi je suis économiste, que la théorie économique n'est pas une science unifiée : il y a des positions et des thèses très différentes. Par exemple, les équations que Monsieur Nicaise a mises au tableau, je crois qu'il ne faudrait pas plus d'1/4 d'heure, 20 minutes pour montrer qu'elles n'ont pas de validité théorique dans le corps théorique que lui-même a défendu. Je trouve ça assez étonnant du point de vue du procédé. La deuxième chose, sur le contenu bien entendu, le problème est finalement la baisse du coût du travail. Si j'ai bien compris son intervention, l'employeur  $x$ , avant même que le demandeur d'emploi ou le chômeur  $y$  soit entré dans son entreprise, est capable d'évaluer la productivité et de surcroît la productivité marginale. Or, d'un point de vue théorique, non seulement la productivité marginale est impossible à calculer, mais il est très difficile de lui conserver une consistance logique. Dans la pratique, il est impossible de calculer une productivité marginale répondant aux conditions axiomatiques et aux postulats de la théorie dont M. Nicaise s'inspire. Mais s'il est capable de



---

faire ça pour un chômeur qui n'est pas encore en situation de travail, je suppose que Monsieur Nicaise est aussi capable de calculer sa propre productivité marginale et de trouver un équivalent avec son revenu monétaire. Donc, s'il me montre au tableau comment il fait, comment s'est fixé son niveau de revenus, j'accepterai quelques prémices de la théorie. Je crois que nous n'en sommes pas vraiment là. Troisième chose : sur la présentation que Monsieur Nicaise a faite des relations de Philips qui lient le problème de l'emploi, le problème du niveau de salaires et du niveau des prix. Pour ceux qui ont connaissance du problème, c'est la pire version qui est utilisée, sans doute pas par hasard. Ce n'est jamais qu'une interprétation des relations de Philips, celle qu'a développée Lipset. Je veux bien que nous soyons tous scientifiques, mais la rigueur des sources et la référence aux débats sur le problème sont alors une obligation. Par exemple, et parmi bien d'autres, une contestation vigoureuse de cette interprétation figure dans un article de M. Aglietta « Panorama des théories de l'emploi », *Revue économique* n°1, 1978. Cet article propose une interprétation de la relation de Philips entre le chômage, entre l'emploi et le niveau des prix totalement différente de celle qui a été présentée ici. Je pense donc que l'honnêteté intellectuelle consiste à dire qu'on est parti d'un certain type de normalisation théorique et que, de ce type théorique, on essaye de légitimer un certain nombre de pratiques. D'ailleurs, la conclusion sur les dispositifs me paraît assez claire. Voilà, c'est tout ce que je voulais dire.



# Employabilité et retournement des régimes d'aide sociale au Québec et au Canada (1984-1997)

Bernard Normand

Corporation de Développement économique communautaire  
Centre-Nord de Montréal - Canada

1 Pour une analyse de l'étymologie du mot employabilité, voir Jean-Noël Chopart, «L'employabilité : défi ou gageure ?», *Connexions*, n°62 (1993-2), Paris, pp. 38-39. En lien avec l'évolution de l'utilisation du terme employabilité, voici, à notre avis, une observation pertinente de cet auteur : «Ce terme latin {abilis} signifie «capable de » mais se décline en français selon deux sens proches et pourtant différents. Cela peut signifier *qui peut être*, comme dans le mot faisable; cela peut signifier *qui est enclin à être*, comme dans le terme secourable. Dans le premier sens, il s'agit d'une situation transitive. Ce sont les conditions externes à l'objet ou au sujet qui conduisent à révéler, à mettre en oeuvre la capacité. Par exemple, le sujet *peut être employé*, est employable au regard des conditions locales du marché du travail. Dans le second sens, *qui est enclin à être*, il s'agit d'une situation transitive, pratiquement immanente, qui signale les dispositions intrinsèques d'un objet ou d'un sujet donné. Serait employable celui qui construit l'histoire des usages du terme d'employabilité, puisque on est passé, en dix ans, d'un usage transitif de ce terme visant le rapport social, à un autre usage, intransitif celui-là, qui désigne une sorte d'état de nature, de disposition personnalisée à s'inscrire dans la relation salariale». (en italique dans le texte) *Ibid*, p. 39.

Au cours des deux dernières décennies, nous avons vu émerger au Québec et au Canada un nombre croissant de mesures en matière de formation et d'insertion en emploi. Au début, il s'agissait fréquemment d'initiatives de groupes de jeunes, de femmes ou de personnes handicapées, mettant de l'avant des programmes d'accès à l'égalité en emploi. Puis, au cours des années 1980, au fur et à mesure que le chômage de longue durée et que la vague de pensée et de politiques néolibérales prenaient de l'ampleur, les mesures d'insertion en emploi connurent un déplacement de leur centre de gravité. Elles se détachèrent de la sphère des droits économiques pour passer dans celle des politiques sociales axées prioritairement sur les contrôles des personnes sans emploi. Ici, nous venons d'entrer dans le monde des programmes de développement de l'employabilité.

## 1. L'ACTE DE NAISSANCE DES PROGRAMMES D'EMPLOYABILITÉ AU CANADA

En 1984, le gouvernement du Québec a lancé sur une grande échelle pour la première fois au Canada des programmes d'incitation au travail pour les jeunes assistés sociaux dans le cadre des modifications de sa *Loi de l'aide sociale*. La notion nouvelle d'employabilité - néologisme formé par la combinaison du mot *emploi* et *habileté* provenant du mot latin «*abilis*»<sup>1</sup> - se présentait alors comme l'objectif concret au coeur de cette transformation législative. Plus précisément, elle s'inscrivait dans une nouvelle approche consistant à considérer les jeunes assistés sociaux comme des «ressources humaines» à (ré)former, comme des composantes d'une main-d'oeuvre à rendre «employables».

Bien que ce changement d'optique - raccordant l'aide sociale à la politique de la main-d'oeuvre - contenait des potentialités positives en regard des droits économiques de la personne, nous devons noter que l'orientation principale mise de l'avant alors par le gouvernement du Québec s'insérait dans un cadre individualiste d'intervention axé davantage sur la discipline à inculquer aux jeunes assistés sociaux que sur leur intégration dans le monde du travail. Ce que soulignait d'ailleurs de manière franche Madame Pauline Marois, la ministre de l'époque responsable de ces premières mesures d'employabilité :

*Ce qu'il faut voir, c'est que nous ouvrons une porte qui n'avait jamais été ouverte, qui est nouvelle,. [...] on jumelle une formation plus systématique et un vécu dans le monde organisé de l'entreprise en allant chercher un certain nombre d'acquis.*

*[...] il y a des jeunes qui sont profondément détériorés, désorganisés et que finalement, à la limite, c'est quasi une espèce d'apprentissage à la vie que certains jeunes vont faire. Je ne pense pas trop exagérer quand je dis cela, dans le sens où ils ont perdu toute espèce de forme d'autodiscipline, toute espèce de goût ou de motivation même à s'inscrire dans un apprentissage ou de travail.*

*[...] À ce moment-là, le choix du type d'entreprises devient peut-être moins prioritaire pour ce type de jeunes, dans le fond, qui ont besoin de se restructurer, de faire un apprentissage à la vie organisée. [...] Ces jeunes-là, soit dit en passant, ne prendront pas d'emplois existants, dans bien des cas<sup>2</sup>.*

Ici, deux constats s'imposent.

Premièrement, on observe une volonté très nette d'ouvrir, à partir de la notion d'employabilité, un nouveau champ d'intervention publique allant dans le sens de la (ré)habilitation sociale par le travail. Deuxièmement, nous pouvons voir que la recherche du maintien de cette «nouvelle» aptitude qu'est l'employabilité se rattache davantage à l'acquisition d'une «autodiscipline» des personnes qu'à l'objectif de leur intégration dans un emploi existant ou conforme à leurs capacités. Autrement dit, l'employabilité apparaît alors comme une mesure occupationnelle temporaire servant en quelque sorte de marchepied dans une démarche de réadaptation sociale pour les jeunes pauvres «profondément détériorés».

Au fond, sous un discours en apparence progressiste, cette nouvelle initiative gouvernementale allait dans le sens d'une érosion significative du droit à l'aide sociale en introduisant, pour la première fois au Canada, comme condition, ou contrepartie pour l'obtention de bénéfices découlant de ce droit, la participation à des programmes d'employabilité. Dans un tel contexte, on comprend que ces programmes devenaient non

<sup>2</sup> Québec, *Débats de l'Assemblée nationale*, Commission permanente des Affaires sociales, Étude des crédits du Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (12 avril 1984) à la p. CAS-244-245.

pas des formes d'aide aux personnes, tel que présenté par le gouvernement, mais ils constituaient essentiellement de nouvelles obligations imposées par l'État aux jeunes assistés sociaux de moins de trente ans.

De fait, à partir de cette nouvelle orientation et des pratiques qui en ont découlé, une partie de la jeunesse québécoise - celle la moins nantie - allait servir de cobaye entre 1984 et 1988 dans l'expérimentation de ces premières mesures d'employabilité.

## **2. LE RENFORCEMENT DE L'OBLIGATION DE TRAVAILLER ET LA GÉNÉRALISATION DES MESURES D'EMPLOYABILITÉ**

**E**n 1988, dans le cadre cette fois-ci d'une toute nouvelle loi de l'aide sociale, il y eut un élargissement et un durcissement des mesures d'employabilité. L'élargissement signifia l'extension de ces mesures à l'ensemble des personnes assistées sociales dites aptes au travail. Tandis que le durcissement se manifesta à travers le mariage de cette nouvelle norme de l'employabilité et des deux normes fort anciennes de l'obligation de travailler et de l'aptitude au travail.

Cette nouvelle logique subordonnait dorénavant l'obtention de l'aide sociale à la participation à des mesures d'employabilité ou à une recherche active d'emploi. Cette approche, qui avait d'abord pris racine au Québec, allait être reprise pour l'essentiel, comme discours et comme pratique, par le gouvernement fédéral et par la plupart des gouvernements provinciaux au Canada au cours des années 1990.

Guidés par cette vision, les pouvoirs publics au Canada allaient utiliser de plus en plus au cours de la décennie 1990 à la fois l'arme idéologique de l'éthique du travail et leur pouvoir normatif pour légitimer et pour opérer de manière presque ininterrompue des réductions des prestations d'aide sociale. Ce retournement complet du régime canadien et québécois d'aide sociale nous a rapproché de manière importante de la trajectoire de notre voisin du sud, les États-Unis, avec le «workfare» comme trame centrale, et avec rien de moins que la suppression prévue de toute aide sociale pour les prestataires après cinq ans. ( voir la figure 1 p. 155).

Au terme de ce survol historique, examinons sous un angle plus général certaines significations découlant de la notion d'employabilité.

### 3. SUR CERTAINES SIGNIFICATIONS LIÉES AU CONCEPT D'EMPLOYABILITÉ

Dans un premier sens plus descriptif et se matérialisant dans des formes extérieures, on peut d'abord voir cette notion comme étant liée à des types d'activités de travail ou de formation<sup>3</sup>. On parle alors de programmes ou de mesures d'employabilité, dans un sens équivalent, à peu de choses près, à celui de mesures occupationnelles.

Dans un second sens plus analytique et se référant à des dispositions internes des individus, l'employabilité renvoie à une présumée aptitude intrinsèque des personnes - nouvel objet d'observation psycho-sociale -, dont il s'agirait d'augmenter ou de maintenir le niveau grâce à l'action réformatrice des dites mesures occupationnelles. Ici, nous parlons alors de niveau d'employabilité, plus précisément de développement du degré d'employabilité des individus. Deux postulats accompagnent ce raisonnement. Premièrement, le développement de cette aptitude permettrait, à la manière d'une clé, d'ouvrir les portes du marché du travail, ou du moins d'en faciliter l'accès. Et, prémisse tout aussi importante, chaque individu - apte au travail et non sur le marché de l'emploi - porterait sur ses épaules la responsabilité du développement de «son» employabilité.

Ces conceptions débouchent, au plan pratique, sur des actions visant à réduire l'écart entre d'une part, un degré supposément bas d'employabilité de la personne - ou un état relatif d'«inemployabilité» - et d'autre part, un degré « normal » d'employabilité, lequel permettrait d'occuper un emploi. Nous touchons alors spécifiquement à la dimension normative du concept d'employabilité.

Cette dimension, au centre de la notion d'employabilité, implique un discours agissant; plus précisément des pressions ou des contraintes sociales tendant à modeler dans un certain sens des manières de voir, de penser et d'agir des personnes assistées sociales de telle sorte que leur conduite soit le plus possible conforme à un comportement souhaité ou prescrit par les pouvoirs publics et les classes dirigeantes.

Après avoir rappelé les conditions historiques et les significations des mesures d'employabilité, examinons-en maintenant les résultats les plus significatifs à partir du cas québécois.

---

3 Plus précisément, on peut dire ici que la notion d'employabilité se réfère à un espace intermédiaire entre les deux réalités pourtant fort distinctes du monde du travail et de celui de la formation. Au fond, nous demeurons dans un espace pré-emploi, ni chair, ni poisson, où l'on ne répond vraiment ni aux objectifs de formation qualifiante, ni à ceux de création d'emplois réels et décents.

#### **4. QUELS ONT ÉTÉ LES RÉSULTATS DES MESURES D'EMPLOYABILITÉ?**

**E**n nous en tenant à l'essentiel, nous obtenons les résultats suivants. Premièrement, on constate au cours des années 1990 qu'environ une moitié seulement des ménages qui ont demandé de participer à des mesures d'employabilité y participent effectivement. Pourquoi ? Tout simplement, parce qu'il n'y pas assez de places disponibles offertes par les gouvernements. Ce qui correspond en gros à un déséquilibre entre l'offre et la demande des places d'employabilité, analogue à l'écart qui existe à l'heure actuelle sur le marché de l'emploi entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre. Deuxièmement, il y avait à peine 11,8 % des ménages considérés comme aptes au travail qui participaient à l'un ou l'autre des programmes d'employabilité. Troisièmement, 25 % des personnes ayant participé à une mesure d'employabilité - ce qui signifie un quart des 11,8 % de ménages participants, ou environ 3 % des ménages incluant une personne apte au travail - se retrouvaient par la suite en emploi. Ces chiffres, précisons-le, comprennent les emplois subventionnés et les emplois temporaires; de même qu'ils incluent la proportion estimée à 11 % des personnes qui, de toute façon, retourneraient sur le marché du travail par elles-mêmes sans l'aide de telles mesures. Au total, ceci donne donc une moyenne au bâton extrêmement faible pour le régime québécois de l'employabilité: une moyenne qu'on peut résumer dans un effet net de 14 % (ou 25 % - 11 %) auprès d'approximativement 12 % du total des ménages aptes au travail.

Ces résultats découlent, à notre avis, de causes structurelles liées avant tout aux régressions contemporaines au sein du monde du travail. En effet, s'il n'y a pas de transformations profondes en amont, c'est-à-dire dans la sphère du développement économique, là d'où origine principalement l'exclusion sociale, comment l'univers de l'employabilité peut-il faire autre chose que ramasser les pots cassés et occulter les causes du non-emploi.

Cette interrogation ouvre la porte à une réflexion plus générale sur le sens de l'opposition implicite ici entre employabilité et inemployabilité.

## 5. EN GUISE DE CONCLUSION : QUESTIONS TROUBLANTES SUR L'EMPLOYABILITÉ ET L'INEMPLOYABILITÉ

Premièrement, on peut noter des divergences majeures entre les conceptions présentées ici de l'employabilité et les définitions habituelles de ce concept données par des théoriciens et par des praticiens des sciences sociales. Pourquoi ? À mon avis, cela s'explique avant tout par le fait que la construction de ce concept s'est opérée la plupart du temps à l'intérieur des paramètres des politiques individualistes de l'emploi : paramètres qui conduisent à parler de l'employabilité en terme de probabilité pour un ou des individus de se trouver de l'emploi, en terme d'adéquation entre certaines caractéristiques personnelles et des exigences des emplois disponibles, ou encore en terme de mesure des capacités d'un individu à intégrer le marché du travail. Dans presque tous les cas, ces définitions se limitent donc à des caractéristiques et à des aptitudes liées plus ou moins à la responsabilité des chercheurs d'emploi. Chacun portant alors sur ses épaules le poids relatif de « son » employabilité.

Dans cette optique, on ne tient vraiment pas compte d'un fait social fondamental : à savoir que, comme l'a noté Bernard Gazier, « l'employabilité n'a de sens qu'aux yeux d'employeurs engagés dans des stratégies vis-à-vis de la main-d'oeuvre »<sup>4</sup>. Et on peut ajouter ici : et aux yeux de l'État en tant que contrôleur en chef des politiques de main-d'oeuvre et de la régulation sociale des personnes sans emploi. En négligeant de tels rapports sociaux dans la détermination de l'employabilité, plusieurs penseurs et intervenants sociaux sont demeurés, selon nous, à la surface des phénomènes et à la remorque des visions dominantes des pouvoirs établis. Ce glissement s'insère d'autant plus aisément dans la pratique des intervenants professionnels de l'employabilité que leurs intérêts à court terme ne coïncident pas toujours avec ceux des personnes sans emploi. Cette situation paradoxale a été décrite avec justesse par Gabrielle Ciesielski, une intervenante québécoise d'expérience dans ce domaine :

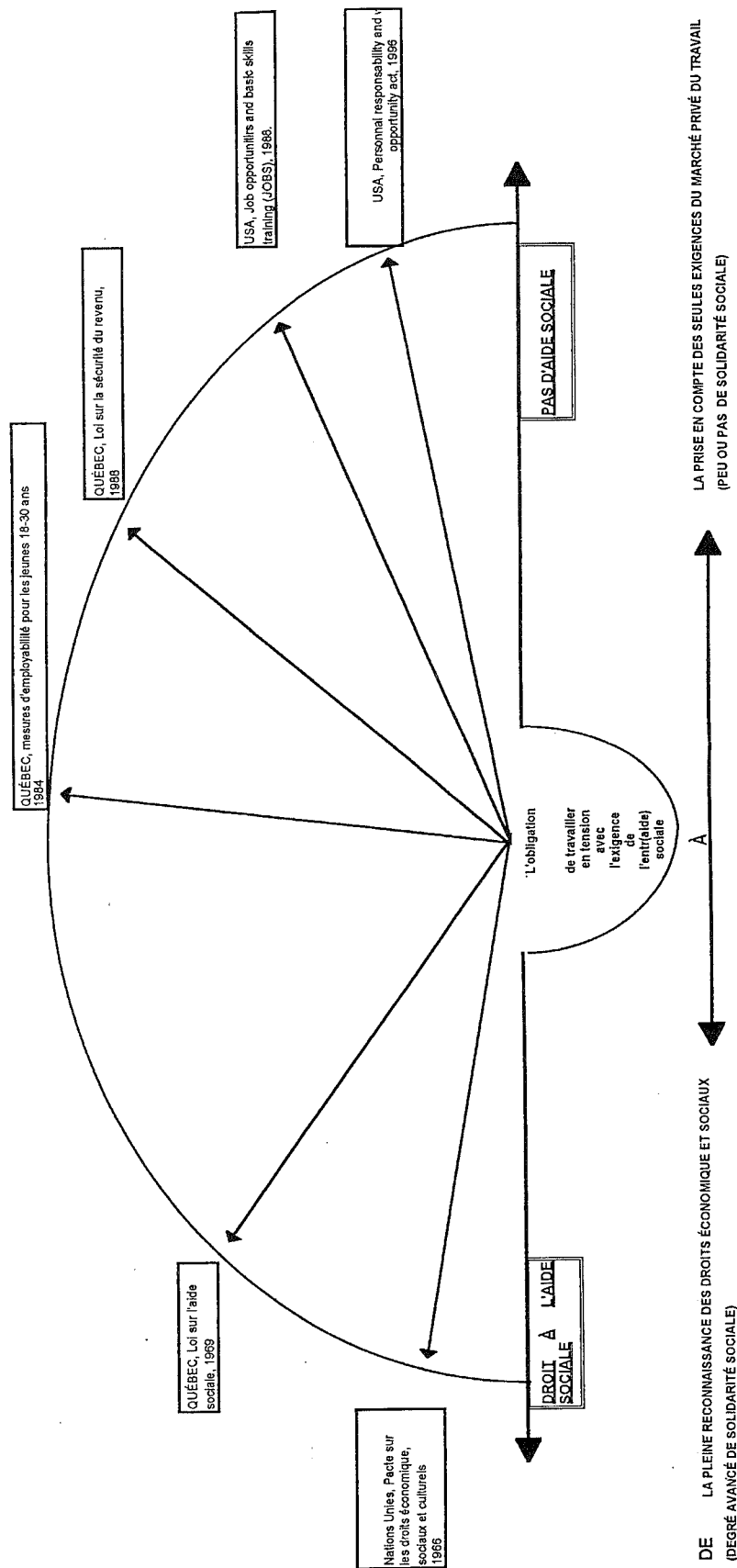
*« L'employabilité a 20 ans d'histoire derrière elle et cette histoire est étroitement reliée à celle de l'emploi ou plutôt du manque d'emploi. C'est peut-être le premier problème d'éthique qui se pose à nous. Nous travaillons parce que d'autres ne travaillent pas. »*<sup>5</sup>  
(Souligné par nous)

4 Bernard Gazier, « Brève radiographie d'un concept en mutation », *Sociologie du Travail*, n°4, 1990, p. 576.

5 Gabrielle Ciesielski, *L'employabilité à l'heure de la réforme de la sécurité sociale*, Allocution prononcée le 6 mai 1994 dans le cadre d'un colloque de l'Institut de formation de développement économique communautaire



Figure 1  
 Faïezau orientations en matière  
 de politique d'aide sociale  
 Bernard Normand  
 Université libre de Bruxelles,





# L'évaluation des politiques d'emploi en Belgique

Jacques Ouziel  
Ministère de l'Emploi et du Travail

## INTRODUCTION

1 Wilensky a analysé la relation entre les ressources financières et intellectuelles consacrées aux évaluations et l'importance des politiques de l'emploi. Il en a conclu une relation inverse, c'est-à-dire que les pays qui avaient une politique de l'emploi peu développée étaient ceux qui consacraient le plus de moyens aux évaluations. Il en concluait notamment que les pays qui évaluent beaucoup comme les USA le font essentiellement au niveau micro-économique pour des programmes particuliers tandis que d'autres comme la Suède s'intéressent davantage aux résultats globaux d'un dispositif plus ou moins intégré. Wilensky, «Nothing fails like success : the evaluation-research industry and labor market policy », *Industrial Relations*, vol. 124, n°1, hiver 1985.

L'évaluation des politiques de l'emploi est un sujet abordé jusqu'à présent de manière très marginale dans la littérature européenne consacrée au marché du travail. Aux États-Unis, par contre, ce type d'analyse est beaucoup plus répandu. Certains auteurs comme Wilensky<sup>1</sup> ont même fait observer que les pays qui recouraient massivement aux politiques de l'emploi étaient souvent ceux qui en faisaient le moins l'évaluation. Cette manière de procéder est liée au plus ou moins grand accord des acteurs à propos des instruments consacrés à la lutte contre le chômage. Cependant, au moment où le chômage reste massif et que les sommes consacrées à sa lutte se raréfient, un arbitrage entre ces instruments devient indispensable. Par conséquent, la pression est croissante pour mettre au point des modes d'évaluation des politiques à l'oeuvre ou envisagées. Ces techniques d'évaluation ne peuvent être que complexes et multiples dans un contexte où le chômage est un phénomène multiforme lié tant aux caractéristiques de la main-d'oeuvre et aux types d'emplois offerts qu'au cadre démographique, social et économique dans lequel il se situe et ce, tant au niveau local que national, voire mondial. Les facteurs qui jouent par rapport à l'emploi et au chômage sont donc nombreux et ils interagissent entre eux. Une évaluation ne peut dès lors que s'adapter à un phénomène complexe subissant de multiples contraintes.

## 1. LES MÉTHODES D'ÉVALUATION

**S**i l'objectif semble bien identifié, à savoir l'évaluation d'une mesure de politique d'emploi, les angles d'approche peuvent être très différents selon que l'on observe le comportement des groupes concernés, les effets sur d'autres groupes non visés, les effets sur le niveau global du chômage ou sur les finances publiques voire sur des grandeurs macro-économiques (niveau des prix, croissance...). Une difficulté principale de l'évaluation consiste à établir un point ou une situation de référence à partir desquels les comparaisons seront possibles. Idéalement, ce point de référence doit tenter d'établir quelle aurait été l'évolution des comportements ou des grandeurs observées en l'absence de telle ou telle mesure.

On peut aussi s'interroger sur l'évaluation des procédures de mise en oeuvre mais ce type d'analyse rencontre des problèmes méthodologiques liés à la nécessaire multidisciplinarité des angles d'approche. La mise en place d'un groupe d'évaluation multidisciplinaire au sein d'un département comme l'Emploi et le Travail a constitué une tentative pour obtenir des informations plus qualitatives.

Une question se pose encore à ce stade: quand faut-il évaluer? Pour obtenir une bonne évaluation, il faut que les instruments pour la réaliser soient conçus, choisis et adoptés dès la préparation d'un programme. En effet, de cette manière les informations nécessaires à l'évaluation pourront être incluses dans les formulaires de demande permettant une exploitation en continu.

Enfin la dernière question mais d'importance : qui va évaluer ? À cette question, différentes réponses sont possibles : on peut penser que ce seront les autorités administratives elles-mêmes qui s'occuperont de cette évaluation ou alors des agents extérieurs. Ces choix varient selon les pays; l'Allemagne recourt à un institut indépendant placé sous une autorité tripartite (pouvoirs publics, syndicats et patronat) pour réaliser la plupart des évaluations concernant le marché du travail. Dans les pays anglo-saxons, on utilise plus fréquemment les services d'experts ou de services indépendants. On pourrait se demander quels sont les avantages et les inconvénients de tel ou tel type d'acteur. En Belgique, le recours à des experts extérieurs est fréquent mais cette manière de procéder ne garantit nullement l'indépendance ou l'objectivité de l'étude.

Nous allons à présent aborder de manière plus approfondie les modes d'évaluation en reprenant la distinction opérée par Gautié<sup>2</sup> et Gazier<sup>3</sup> entre l'évaluation administrative et l'évaluation économique. La distinction entre ces deux types d'approche repose essentiellement sur le point central d'intérêt. L'évaluation économique se focalise davantage sur les résultats d'une politique. Cette première approche intègre

---

2 Gautié J., *Les politiques de l'emploi*, Vuibert, Points forts économie, Paris, 1993.

3 Gazier B., *Économie du Travail et de l'Emploi*, 2ème édition, Précis Dalloz, 1992.

davantage de variables et s'intéresse aux résultats finaux en termes d'emplois et de chômage compte tenu d'effets indirects favorables ou défavorables. L'objectif final est d'apprécier l'efficacité économique d'un programme pondérée éventuellement par des considérations d'équité (discriminations). L'évaluation administrative s'attache au projet lui-même, son déroulement, ses procédures d'application, le nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques<sup>4</sup>.

## 2. L'ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

L'évaluation de type économique se situe à deux niveaux, micro-économique et macro-économique. Le premier niveau tend à comprendre et analyser les comportements des agents économiques tandis que le second s'intéresse au fonctionnement global de l'économie. L'analyse micro-économique analyse plus en détail le comportement même des agents économiques et s'interroge notamment sur tous les phénomènes non voulus comme les effets de déperdition que nous aborderons plus loin. L'analyse macro-économique tente de décrire le fonctionnement d'une économie. À cette fin, elle utilise des modèles, fixe des hypothèses simplificatrices et se borne souvent à une observation « *ceteris paribus* » c'est-à-dire « toutes choses égales par ailleurs ». En outre, elle se fonde toujours sur une théorie et donc toute évaluation de ce genre est « *sous-tendue par une perspective explicative plus ou moins précise qui permet d'anticiper puis de mesurer les effets. Les évaluations s'appuient donc sur les diverses théories disponibles* »<sup>5</sup>.

### 2.1. Les multiples effets de déperdition apparaissant sur le marché du travail

Qu'entend-on par effet de déperdition ? Il y a déperdition lorsque le nombre de personnes bénéficiant d'une mesure de politique de l'emploi ne vient pas augmenter d'autant le nombre de personnes employées dans l'ensemble de l'économie. En d'autres termes, c'est l'écart qui existe entre l'effet brut d'une mesure, c'est-à-dire le nombre de bénéficiaires, et son effet net sur l'emploi global. Le critère d'évaluation demeure donc ici l'emploi vu sous un angle quantitatif. On ne tient pas compte de changements d'ordre qualitatif qui peuvent intervenir lors de la conclusion d'un nouveau contrat de travail ou l'établissement de nouvelles règles. La division d'un emploi à temps plein en deux temps partiels augmente ainsi l'emploi d'une unité mais il transforme profondément les conditions de travail. Les évaluations économiques n'en tiennent pas compte. Comme nous allons le voir, les effets de déperdition ne sont pas tous nécessairement négatifs. Certains

4 « Élaborer et suivre les indicateurs de mise en oeuvre d'une mesure donnée (affectation des moyens, nombre de personnes bénéficiaires, calendrier,...) et à repérer les résultats visibles directs », Gazier, *op.cit.*, p. 406.

5 Gazier, *op.cit.*, p. 407.

d'entre eux peuvent être les objectifs mêmes de certaines mesures d'emploi. Pensons par exemple aux mesures comportant une discrimination positive en faveur de groupes à risque. Ces effets sont soit liés au comportement des entreprises soit au comportement des individus qui proposent leur travail.

#### *a. Effets liés au comportement des employeurs.*

Parmi les effets de la politique de l'emploi lié au comportement des employeurs, il faut retenir principalement: les effets d'aubaine ou de pertes sèches, les effets de substitution, les effets de rotation et les effets de déplacement. Tous ces effets ont pour résultat que l'impact brut d'une politique se trouve diminué au niveau de l'emploi global.

#### *b. Effets liés au comportement des offreurs de travail*

En général, les mesures de politique de l'emploi cherchent à diminuer le volume du chômage. Cependant certaines mesures non ciblées exclusivement sur les chômeurs, par exemple, les réductions de cotisation sociale ou l'encouragement du temps partiel, peuvent inciter des inactifs à se présenter sur le marché du travail et profiter de ces nouvelles opportunités. On parle alors d'effet d'appel. Le chômage reste alors inchangé mais la population active augmente d'une unité. Un autre effet doit aussi être souligné : l'effet de blocage. Lorsqu'un travailleur parti-cipe à un programme d'emploi ou une formation, il ne cherche plus à s'intégrer dans le circuit de travail normal.

Il existe également des mesures de politique de l'emploi qui proposent certains emplois ou travaux aux chômeurs. En dehors de l'objectif de proposer des emplois, ces mesures peuvent aussi servir à tester la volonté de travailler des bénéficiaires. On parle alors d'effet de test<sup>6</sup>. Le chômeur qui ne désire pas réellement travailler préférera être radié du chômage plutôt que d'occuper le poste. Cet effet de test a pour conséquence de réduire le niveau du chômage mesuré par le nombre de CCI. Enfin, il faut souligner l'importance de l'effet incitatif/désincitatif de l'allocation de chômage sur la recherche d'emploi. Le chômeur opère toujours une comparaison entre l'allocation qu'il perçoit lorsqu'il est au chômage et le supplément de revenu net qu'il obtiendrait en acceptant tel ou tel emploi.

6 OCDE, *Revue économique*, n°122, printemps 94, p. 24.

### 3. L'ÉVALUATION ADMINISTRATIVE

L'évaluation administrative ne porte pas tant sur les résultats globaux des politiques de l'emploi mais plutôt sur le déroulement d'un projet, les problèmes que posent sa réalisation concrète sur le terrain ainsi que sur les bénéficiaires. Elle va idéalement poursuivre au moins quatre objectifs: présenter et analyser la conception des programmes, fournir des résultats chiffrés quant aux dépenses, au nombre et caractéristiques des bénéficiaires, évaluer les procédures de mises en oeuvre et leurs obstacles, enfin confronter les réalisations par rapport aux objectifs fixés.

La première tâche sera tout d'abord d'établir une classification des programmes. On pourrait retenir en premier lieu la classification très répandue des mesures relevant de la politique passive du marché du travail et celles relevant des mesures actives. Les premières recourent essentiellement aux instruments visant à indemniser les chômeurs, à réduire le nombre d'actifs (prépension par exemple). Les secondes visent plus directement la création d'emplois, l'incitation à embaucher ou à créer son entreprise, l'amélioration du fonctionnement du marché du travail ainsi que la répartition du volume de travail existant (interruptions de carrière, partage du travail, temps partiel par exemple) et enfin la formation des chômeurs. Toutefois cet angle d'approche est fortement lié à une évaluation en termes de coûts notamment dans une optique de comparaison internationale. Or, sans diminuer l'importance de l'aspect coût, il n'est qu'un des éléments d'évaluation, aussi, la grille adoptée sera plus détaillée et s'articulera autour des trois champs d'intervention de toute politique de l'emploi :

- les actions sur la qualité de la main-d'oeuvre;
- les actions sur le volume ou l'offre de main-d'oeuvre;
- les actions sur la demande de main-d'oeuvre.

À titre d'exemple, les différents rapports d'évaluation de la politique fédérale de l'emploi.





# **La politique active de l'emploi en France**

## **Résultats et enjeux de l'évaluation**

Didier Gelot

DARES

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

**D**epuis quelques années, on assiste en France au développement d'une polémique autour du thème de l'efficacité de la politique active de l'emploi initiée par ceux-là même qui hier étaient les plus fervents défenseurs des aides aux entreprises (fédérations patronales, secteurs économiques les plus libéraux). Cette campagne s'appuie entre autres sur les travaux menés depuis la fin des années quatre-vingts. Ceux-ci semblent en effet montrer l'inefficacité globale des dispositifs spécifiques à créer des emplois et à combattre le chômage que ce soit d'un point de vue macro-économique (faible impact sur le niveau global de l'emploi et du chômage) ou micro-économique (comportements opportunistes de la part d'employeurs qui auraient de toute façon embauché même sans subventions publiques).

Dans un tel contexte, il apparaît donc important de se pencher sur l'efficacité réelle des dispositifs publics d'aide à l'emploi et à la formation. Dans le cadre de cette communication, nous tenterons de faire le point, principalement à partir des travaux menés depuis le début des années 90 par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, sur l'impact des mesures actives sur la création d'emplois, mais aussi sur les trajectoires des bénéficiaires.

Pour ce faire nous partirons de certaines des critiques qui ont été formulées suites aux principaux résultats de l'évaluation de la loi quinquennale. Nous verrons comment ces résultats, s'ils n'ont pas débouché sur une remise en cause du bien fondé des aides ciblées sur les personnes les plus en difficulté (jeunes non qualifiés, et chômeurs de longue durée), ont toutefois fortement questionné leur rôle d'outil de lutte contre le chômage.

Nous verrons par ailleurs en quoi les travaux de l'instance d'évaluation s'insèrent, bien que de manière nettement moins critique, dans le processus actuel de développement des mesures générales d'exonération des charges sociales ciblées sur les bas salaires.

Partant de ces critiques, nous présenterons rapidement - en volume - l'importance de la politique publique de l'emploi. Nous analyserons ensuite, du point de vue des méthodes et des résultats, les principaux travaux d'évaluation disponibles: enquêtes auprès des employeurs utilisateurs des aides à l'emploi, interrogations d'un panel de bénéficiaires des mesures d'aides à la formation ou à l'insertion dans l'emploi (secteur marchand et non marchand).

Nous tenterons de montrer que si les simulations macro-économiques disponibles et les enquêtes micro-économiques auprès des employeurs ne permettent pas de dégager d'effet important en terme de création d'emplois, l'impact de ces mesures sur les trajectoires des bénéficiaires apparaît plus complexe à évaluer. On peut en effet assez facilement conclure que celle-ci joue un rôle non négligeable dans la réinsertion ou le maintien de l'employabilité de certains publics très éloignés de l'emploi, qui en l'absence de ces dispositifs verseraient dans une plus grande marginalité. Mais nous verrons aussi que les dispositifs d'emploi et de formation professionnelle ne réussissent pas à inverser le fonctionnement naturel du marché du travail qui exclut les moins qualifiés et permet aux plus favorisés d'accéder aux mesures publiques les plus efficaces en terme d'accès à l'emploi ordinaire.

Nous verrons enfin en quoi, dans un contexte de précarisation croissante du marché du travail, la multiplication de ces dispositifs, et plus particulièrement ceux relevant du secteur non marchand, peut avoir des effets pervers non négligeables en participant à la déstabilisation des emplois traditionnels (contrat à durée indéterminée et à temps plein).

## **BREF APERÇU DE LA POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI EN FRANCE**

**T**raditionnellement on regroupe la politique publique de l'emploi en deux grandes catégories de mesures. Sous le chapitre des actions dites « passives », on rassemble l'indemnisation des chômeurs et les opérations d'incitation au retrait du marché du travail (préretraites...). A contrario, les mesures dites « actives » distinguent trois catégories de dispositifs: les actions d'abaissement du coût du travail - jugé trop élevé - de certaines catégories de travailleurs (jeunes, chômeurs de longue durée et aujourd'hui, salariés non qualifiés), les mesures de formation des demandeurs d'emploi et des salariés en reconversion professionnelle, l'aide au fonctionnement du service public de l'emploi.

Le budget global affecté à l'ensemble de ces actions s'est considérablement accru au cours des deux dernières décennies. Il s'élevait en 1995 à 291 milliards de francs - hors baisse générale des charges sur les bas salaires - (soit environ 4 % du PIB contre 0,9 en 1973).

Les dispositifs « spécifiques », qui constituent un sous-ensemble des mesures « actives », regroupent les multiples actions qui ont une incidence directe sur l'emploi et le chômage. Ils représentent en 1994 une dépense d'environ 107 milliards de francs, 1,3 % du PIB (soit environ 47 milliards pour les aides à l'emploi dans le secteur marchand, 19 milliards pour les emplois non marchands aidés, 35 milliards pour la formation professionnelle et 24 milliards pour les mesures de cessation anticipée d'activité). Il s'agit des dispositifs qui visent un retrait de la population active de certaines personnes que ce soit de façon définitive (cessation anticipée d'activité) ou transitoire (stages de formation professionnelle), ou qui ont pour objectif la création d'emplois spécifiques dans le secteur non marchand (contrat emplois solidarité) ou enfin la subvention d'emploi dans le secteur concurrentiel.

Ces dispositifs ont concerné au fil des années un nombre de plus en plus important d'individus. En 1996, près de 2,3 millions de personnes ont bénéficié de ces mesures (Gelot, Holblat, Gubian 1997) contre 1 million à l'aube de la décennie 1980, et environ 100.000 au début des années 1970. Sur ces deux millions de bénéficiaires, plus de la moitié le sont dans le cadre des dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur marchand. Il s'agit essentiellement de contrats de travail ouvrant droit pour l'employeur à une baisse partielle ou totale des charges patronales (principalement, les exonérations à l'embauche du premier salarié, et celles à l'embauche d'un salarié à temps partiel), auxquelles peuvent s'ajouter des aides sous forme de primes comme cela est le cas pour le Contrat initiative Emploi. D'autres dispositifs, se situant dans ce cadre, sont réservés aux jeunes en insertion (contrats de formation en alternance, comportant une exonération et une autorisation pour l'employeur de payer un salaire inférieur au minimum légal).

---

1 L'année 1998 verra la mise en place des « emplois jeunes » qui permettront à terme à 350.000 jeunes d'un niveau compris entre le baccalauréat et la seconde année de l'enseignement supérieur de trouver un premier emploi d'une durée de 5 ans au sein des administrations, des collectivités locales et des associations.

Par ailleurs, environ 700.000 personnes bénéficient chaque année de contrats de travail de type particulier au sein des administrations, des collectivités territoriales, ou d'associations (contrats emploi-solidarité, contrats emplois consolidés)<sup>1</sup>.

Enfin, plus de 550.000 individus entrent soit en formation (Action d'insertion et de formation pour les chômeurs de longue durée, ou action de formation alternée pour les jeunes - 350.000) soit dans un des dispositifs d'accompagnement des restructurations (essentiellement les dispositifs préretraites - 200.000). Dès lors, c'est plus de 10 % de la population active occupée qui se trouvent dans un des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi (Gelot, Holblat, Gubian 1997).

### **UNE RÉORIENTATION DES AIDES VERS LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE CHARGES SUR LES EMPLOIS À BAS SALAIRE**

**P**arallèlement à ces mesures d'aide à l'emploi et à la formation ciblées sur des catégories de publics particulièrement défavorisés, on assiste depuis le début des années 90 à une réorientation de la politique de l'emploi vers des dispositifs généraux d'abaissement du coût du travail. Ces mesures, contrairement aux dispositifs ciblés, sont automatiques et ne comportent pas de contreparties en matière de recrutement. Elles consistent à redéployer les fonds consacrés aux mesures de la politique de l'emploi à caractère social vers les mesures d'allègement des charges sur les bas salaires et les dispositifs de formation en alternance jugés plus aptes à créer de l'emploi (au niveau du smic la baisse consentie s'élève en 1996 à environ 1200 francs). Ce faisant, les pouvoirs publics espèrent contrebalancer un coût de la main-d'œuvre non qualifiée jugé désincitatif à l'embauche, et permettre ainsi à terme, par une pression à la baisse sur les prix de production, d'enclencher un processus de gains de part de marché et donc d'augmentation de l'effectif salarié.

L'année 1993 apparaît à ce titre comme une période charnière. Ces aides, inexistantes avant cette date, représentent en 1995 près de 5 millions de salariés, pour un montant financier de près de 40 milliards. Le rapport parlementaire « Pericard- Novelli » se situait tout à fait dans une telle perspective d'augmentation des subventions pour les emplois à bas salaire lorsqu'il préconisait qu'en dehors des allègements de charges sur les bas salaires et les dispositifs de formation en alternance, l'ensemble de la politique de l'emploi et, particulièrement les aides à caractère social, devaient être redéployé et réduit afin de réaliser les économies nécessaires : « *La politique d'aide à l'emploi a connu ces dernières années une inflexion importante. Elle vise désormais à privilégier les allègements de charges généraux sur les bas salaires. Cette orientation (...) devrait cependant être amplifiée et complétée par une véritable politique de dynamisation de la création et du développement des entreprises* ».

Cette réorientation des fonds publics trouve en partie son explication dans le jugement porté ces dernières années sur l'efficacité globale de la politique de l'emploi. Ainsi, les travaux menés dans le cadre de l'évaluation de la loi quinquennale, s'ils ne concluaient pas à l'abandon des mesures ciblées de lutte contre la sélectivité du marché du travail, voire réaffirmaient la nécessité d'une politique spécifique en direction des publics les plus en difficulté, affirmaient cependant le besoin d'en « revoir les modalités afin de les rendre plus efficaces » (La Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle; Rapport d'évaluation 1997). Pour ce faire, l'instance d'évaluation concluait à la nécessité de « donner un rôle accru au service public de l'emploi dans la définition des politiques locales d'insertion » et insistait sur le fait que les « marges d'appréciation du service public de l'emploi devraient continuer à s'inscrire dans le cadre d'objectifs définis au niveau national » tout en prenant en compte « les spécificités du marché du travail local ».

Du point de vue des mesures d'abaissement du coût du travail ciblées sur les bas salaires, l'instance d'évaluation se montrait là encore relativement mesurée. Elle estimait, en effet, que les enquêtes qualitatives menées auprès des employeurs confirmaient la difficulté qu'il y avait de « déceler un impact direct et de court terme de cette mesure sur l'emploi ». Et elle soulignait que « l'abaissement du coût du travail pour les salariés les moins qualifiés ne saurait durablement résoudre les difficultés que ceux-ci rencontrent sur le marché du travail notamment par ce que le niveau de qualification des emplois augmente ». Il paraissait donc essentiel à l'instance que « l'accès à la formation, et une meilleure adéquation entre formation et besoin en qualification » puisse être mis au rang des priorités.

Face à ces différentes évaluations plus ou moins critiques, il importe donc de faire le point, et de dégager des travaux existants la vision la plus complète possible de l'efficacité de la politique de l'emploi en terme de création d'emploi, et d'impact sur le parcours des bénéficiaires.

### **UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI QUI A UN EFFET LIMITÉ SUR L'EMPLOI**

Conçus principalement pour permettre une meilleure insertion des publics en difficulté, les dispositifs ciblés sur des publics en difficulté ont cependant très tôt été évalués sur leur capacité à accroître le contenu en emplois de la croissance. Pour cela on mesure traditionnellement le volume des emplois qui, en l'absence des subventions accordées par les pouvoirs publics, n'auraient pas vu le jour.

Deux types d'approches permettent d'évaluer les effets nets sur l'emploi d'une mesure. Ils peuvent être calculés sur une base macro-économique en prenant en compte l'allègement du coût du travail permis par la mesure, et le lien coût du travail-emploi retenu par les travaux économétriques sur cette question. Ils sont également appréciés à travers des enquêtes auprès des employeurs. Ces travaux doivent toutefois être considérés avec prudence puisqu'ils reflètent l'opinion des utilisateurs à un moment donné, et qu'il est difficile pour un employeur de situer clairement l'évolution de référence de leurs effectifs en l'absence de toute aide.

**D'un point de vue macro-économique**, les simulations actuellement disponibles estiment (hors effets d'aubaine) à près de 25.000 le nombre d'emplois supplémentaires créés en 1996 grâce aux différents dispositifs publics (respectivement de 103.000, 77.000 et 68.000 pour les années 93 et 94 et 95 soit, au total, un peu moins de 300.000 emplois créés en 4 ans).

L'effet estimé de la politique de l'emploi sur le nombre de chômeurs (hors effet d'appel) résulte quant à lui d'un double mouvement. L'augmentation des aides à l'emploi marchand joue positivement sur cet indicateur, tandis qu'au contraire la réduction du volume des entrées «mesures de formation et en préretraite» induit des effets défavorables sur le niveau du chômage. Globalement, l'effet sur le chômage est ainsi estimé à près de 200.000 individus sur les quatre dernières années, mais cet effet est relativement inégal d'une année sur l'autre. Environ 50.000 chômeurs ont été évités en 1996 alors que l'on enregistre un effet neutre en 1995, et que les estimations donnent environ 37.000 et 110.000 chômeurs évités en 1994 et 1993. Ces différentes fluctuations s'expliquent par la baisse des entrées en mesure qui, selon les périodes, joue plus ou moins sur le stock des présents en fin d'année.

**D'un point de vue micro-économique** : il ressort des travaux existants que les dispositifs d'aide à l'emploi non marchand semblent avoir un effet relativement positif sur l'emploi, bien que les emplois nets créés correspondent souvent à des besoins non satisfaits causés par les restrictions budgétaires dont est victime le secteur public.

En revanche, les mesures directes aux entreprises se traduisent par une création d'emploi nettement moins importante. Les enquêtes effectuées auprès des entreprises ont montré que selon les dispositifs dix postes subventionnés sont nécessaires pour créer entre un et quatre emplois.

Dans le cas du CIE, selon les déclarations des employeurs, l'effet net sur l'emploi se chiffrerait à environ 16 % (Gelot 1996<sup>2</sup>). Ces créations nettes d'emploi se réduisent toutefois fortement avec l'augmentation de la taille des établissements. Ainsi pour les établissements de 200 salariés et plus, le taux net d'emploi créé par une embauche sous CIE ne serait que de 7 % contre 20 % pour les établissements de moins de 5 salariés.

---

2 Ce chiffre est très proche des résultats produits par les estimations macro-économiques qui situent la création nette d'emploi à 20 % des emplois subventionnés (Gubian, Cornilleau, in 40 ans de politique de l'emploi).

Cette incapacité relative des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi à créer de nouveaux emplois, s'accompagne de nombreux effets pervers tels que les effets d'aubaine qui permettent à une entreprise de bénéficier des aides de l'Etat pour un emploi qui, de toute façon, aurait été créé sans subvention.

Les enquêtes effectuées auprès des entreprises estiment selon les dispositifs cet effet à environ 60 à 80 % du total des emplois subventionnés. Dans le cas du CIE, l'effet d'aubaine se monte à plus d'un emploi subventionné sur deux, et il est particulièrement important dans les grands établissements.

### **DES EFFETS DE SUBSTITUTION ENTRE CATÉGORIES DE MAIN-D'OEUVRE**

Évaluée à l'aune de leurs effets sur l'emploi, les politiques publiques apparaissent relativement peu efficaces. Toutefois, ces mesures ont avant tout été conçues dans le but de corriger la sélectivité naturelle du marché du travail en favorisant le recrutement de catégories de main-d'oeuvre qui n'auraient pas été embauchées sans ces mesures.

C'est pourquoi, afin de mesurer ces effets de substitution entre catégories de main-d'oeuvre, des évaluations ont été menées auprès d'employeurs utilisateurs des dispositifs publics afin de déterminer quel aurait été le profil des personnes embauchées en l'absence des aides. De ces évaluations il ressort que ces effets de substitution sont dans bien des cas relativement importants, permettant ainsi à certaines catégories de population d'accéder temporairement à l'emploi. Parmi les mesures jeunes, ce sont celles comportant un abaissement des coûts salariaux avec obligation de formation (essentiellement le contrat de qualification) qui ont l'impact le plus important sur l'embauche préférentielle des personnes jugées les moins employables. Dans ce cas, les employeurs auraient plutôt embauché un salarié plus âgé, plus formé ou plus expérimenté que celui embauché dans le cadre de la mesure.

Les dispositifs d'abaissement du coût salarial sans formation jouent cependant un rôle non négligeable sur la structure du chômage (Gelot, Tuchschrir, Zilberman 1993). Ils facilitent en effet le recrutement des chômeurs les moins qualifiés, les moins formés ou ayant une forte ancienneté de chômage. On estime ainsi, dans le cas du CIE par exemple, cet effet de substitution à environ 50 % des recrutements aidés.

D'un point de vue global, les enquêtes auprès des employeurs semblent donc montrer que si les dispositifs ne sont que peu créateurs d'emplois, leur impact sur la file d'attente du chômage n'est pas totalement négligeable et que certains chômeurs accèdent ainsi à un emploi qu'ils n'auraient peut-être pas pu obtenir sans la mesure.

À partir de ce premier constat la question qui se pose, est dès lors celle de savoir ce que deviennent ces personnes après leur passage en mesure, ce qui renvoie non plus à une évaluation des effets sur l'emploi mais à une analyse des parcours des bénéficiaires des mesures.

### **PEU D'EFFETS SUR LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL**

Parallèlement aux enquêtes auprès des employeurs, d'autres travaux ont permis d'analyser l'impact des dispositifs sur les parcours des bénéficiaires (Aucouturier 1994, Charpail Zilberman 1996). Ainsi, dès le début des années 90, la Direction de l'Animation de la recherche des études et des statistiques du Ministère de l'emploi et de la solidarité a participé à la mise en place d'une série d'observations portant sur le devenir des bénéficiaires de mesures pour l'emploi. Cette opération qui a été effectuée pour la première fois entre 1989 et 1991 est en cours de renouvellement (période 1994-1998). Elle repose sur l'analyse comparée des devenir des bénéficiaires effectifs des dispositifs observés (panels bénéficiaires) et de ceux des bénéficiaires potentiels (panels témoins). Ce suivi permet de dégager outre un effet brut du passage en mesure (taux d'emploi à un moment donné), un effet net qui identifie un différentiel d'emploi, de chômage, d'inactivité entre bénéficiaires et non bénéficiaires de la politique de l'emploi.

Les premiers travaux effectués au début des années 90 ont mis à jour l'existence d'une hiérarchie entre mesures (efficacité brute des dispositifs) et ont montré au total que les dispositifs les plus proches de l'emploi normal, qui sont aussi ceux qui sont les plus sélectifs et les plus longs, sont ceux qui donnent le plus les chances d'accéder à un emploi de droit commun. Ils ont confirmé également que les mesures ne parviennent pas à contrecarrer les règles de fonctionnement du marché du travail, les différentiels "d'employabilité" entre les chômeurs n'étant statistiquement guère compensés par un passage dans les dispositifs.



## Les chômeurs de longue durée

Ainsi, de manière plus détaillée, on note que du point de vue de l'efficacité brute des mesures les taux de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée sont relativement contrastés : les bénéficiaires de Contrat de retour à l'emploi (CRE) obtiennent les meilleurs taux d'insertion (64 % en emploi dont 63 % en emploi de droit commun, et 50 % en contrat à durée indéterminée).

*A contrario*, les dispositifs destinés aux demandeurs d'emploi les moins qualifiés n'ouvrent que peu de perspectives. Ainsi en est-il des Contrats emploi-solidarité (CES) (plus de 750.000 contrats signés en 1995). On estime, en effet, que loin de faciliter le reclassement durable des chômeurs les plus défavorisés, les CES - subventionnés par l'État à hauteur de 95 % -, fonctionnent en vase clos. Les adultes qui enchaînent les CES, ont une très faible probabilité de retrouver un emploi à temps plein et à durée indéterminée. Dix-huit mois après la fin de leur CES, moins de 20 % des chômeurs de longue durée occupent un emploi « normal ». Ce résultat apparaît d'autant plus surprenant que les CES recouvrent des situations de travail très proches des emplois ordinaires. Dans les établissements publics, bon nombre de services fonctionnent grâce aux CES et, d'une façon générale, aux emplois « hors statut » qui remplacent des emplois publics supprimés. C'est d'ailleurs ce qu'indique clairement en 1996 le rapport de la Cour des Comptes : « le coût faible ou nul du salarié en CES a constitué une forte tentation pour les employeurs » et de ce fait « des emplois durables ont été remplacés par des emplois précaires (...) avec un risque de ne pas résorber le stock de marginalité et de conforter une société duale ».

Enfin, les dispositifs de formation des chômeurs de longue durée ne permettent qu'à 43 % des stagiaires de retrouver un emploi, mais celui-ci est dans 34 % des cas un emploi non aidé.

## Les jeunes

Les mesures en direction des jeunes suivent la même logique de hiérarchisation qui situe en haut de l'échelle les mesures les plus proches de l'emploi marchand. Les contrats de qualification conduisent globalement à une insertion des jeunes plus forte dans l'emploi total (71%) ou dans l'emploi non aidé (63 %) ou à durée indéterminée (43 %) que les autres dispositifs. Ces résultats qui paraissent à première vue encourageants, sont cependant obtenus au prix d'une sélection importante des publics à l'entrée des dispositifs. Les contrats « haut de gamme » (le contrat de qualification en particulier) sont le plus souvent réservés aux personnes les mieux formées.

Par contre, les bénéficiaires des autres dispositifs (SWP, CES, TUC) sont moins nombreux à occuper un emploi (57 %), ou un emploi non aidé (respectivement 35 %, 28 %, 33 %). Les jeunes les moins qualifiés risquent davantage de se retrouver au chômage au terme d'un CES que de tout autre parcours<sup>3</sup> (Aucouturier 1994).

Dans un second temps, le calcul des écarts d'emploi entre bénéficiaires et non bénéficiaires de la politique de l'emploi (effet net), a permis de mettre en évidence un impact de la politique de l'emploi qui n'était pas perceptible avant la mise en oeuvre de ce type d'évaluation et à revoir la hiérarchie apparente des mesures. Ainsi le taux de retour à l'emploi (emploi aidé et non aidé) obtenu par les chômeurs de longue durée passés en mesure apparaît toujours supérieur à celui des chômeurs de longue durée du panel de référence. Mais ce résultat positif était dû, pour les passages en stage de formation et, surtout, pour les passages en CES, à l'importance des accès aux emplois aidés. Si l'on ne prenait en compte que l'emploi non aidé dans l'évaluation de l'efficacité des mesures pour l'emploi, seul le Contrat de Retour à l'Emploi permettait une insertion supérieure à celle observée pour les demandeurs d'emploi de longue durée n'ayant pas bénéficié d'une mesure (63 % pour les CRE contre 35 % pour les chômeurs du panel de référence). Par ailleurs, les chômeurs de longue durée passés par une mesure étaient très rares à se déclarer ensuite inactifs (entre 3 et 7 % selon les mesures contre 21 % pour le panel de référence), ce qui augmentait d'autant le taux de chômage dans cette population.

Pour les jeunes, seuls les sortants de Contrats de Qualification obtenaient des taux d'insertion dans l'emploi (aidé et non aidé) supérieurs à ceux enregistrés par des jeunes n'ayant pas bénéficié de ce dispositif (71 % contre 57 %), alors que pour les jeunes sortis de SIVP, de CES et de TUC, les écarts étaient négatifs ils se retrouvaient presque deux fois plus souvent au chômage que ceux n'ayant pas bénéficié des mesures (32 % contre 17 %). Par contre, les jeunes très peu nombreux qui accédaient à une mesure sélective avec un niveau de formation initial faible (Contrat de Qualification essentiellement) étaient toutefois ceux pour lesquels l'efficacité nette de ce passage était la plus grande. Ainsi 48 % des jeunes de niveau VI et Vbis occupaient un emploi à la date de l'interrogation contre 30 % de ceux du panel témoin (soit un différentiel de 18 points), alors que pour les jeunes de niveau W ce différentiel était moitié moins élevé. De même, les jeunes entrants dans un dispositif peu sélectif (CES) avec un niveau élevé, s'en sortaient relativement le moins bien.

3 Dix-huit mois après leur sortie de CES, 19 % des jeunes sont en emploi non aidé contre 30 % de ceux qui ne sont pas passés par ce dispositif.

Au total, il apparaît donc que la politique de l'emploi, en raison de l'usage qu'en font les entreprises, ne peut contrer les effets les plus sélectifs du marché du travail. La politique de tri de la main d'oeuvre opérée par les employeurs réoriente de fait les chômeurs les plus qualifiés vers les mesures les plus efficaces, alors que les chômeurs déjà les plus vulnérables se retrouvent dans les dispositifs n'ouvrant que peu de débouchés.

### **Les limites des analyses par panel**

**L**a sophistication importante des techniques quantitatives aujourd'hui utilisées pour évaluer l'efficacité de la politique de l'emploi pour les publics bénéficiaires, ne doit cependant pas occulter les limites de ces travaux. La faiblesse principale de ces évaluations est certainement de privilégier le taux de placement dans l'emploi comme indicateur dominant de l'efficacité des mesures de la politique de l'emploi.

Ceci peut s'expliquer par le besoin pour les pouvoirs publics de comparer des mesures entre elles, ce qui suppose que l'on retienne des variables susceptibles d'être comparées. Le taux de placement est de ce point de vue une variable « idéale ». Les mesures qui apparaissent comme les plus efficaces sont dès lors « celles qui répondent à des normes chiffrables, catégorisables, appréhendables par une moyenne » (Aucouturier 1994). Mais une telle approche reste partielle à de nombreux égards. Tout d'abord, elle ne prend pas en considération toutes les variables d'objectif possibles (Dayan 1995), et ceci est d'autant plus vrai que le dispositif évalué est éloigné de l'emploi standard (Elbaum 1994). En effet, les analyses de type quantitatif ne permettent pas de mesurer avec précision l'impact sur les comportements des mesures les plus éloignées de l'emploi normal (CES ou formation). Par contre, certains travaux sociologiques nous montrent que du point de vue de la socialisation des personnes ou de leur capacité à ne pas verser dans la marginalité, ces mesures jouent un rôle tout à fait important.

### **DES EFFETS SUR LA PRÉCARISATION DES EMPLOIS**

**P**artant de ces constats qui ont mis en lumière des effets différenciés des mesures sur la création nette d'emploi et les parcours des individus, il convient de replacer ces actions dans le cadre plus général de la précarisation de la relation de travail dans laquelle le contrat « classique » apparaît de plus en plus supplanté par l'émergence de statuts intermédiaires entre l'emploi, le chômage et l'inactivité.

L'analyse des contentieux existants entre employeurs et salariés illustre le fait que la multiplication de statuts dérogatoires au contrat de travail ordinaire conduit à soustraire artificiellement au droit commun un nombre de plus en plus important de situations d'emploi (Chaumette et Kerbouc'h 1996). L'utilisation massive de ces contrats dérogatoires permet aux employeurs de détourner la législation interdisant l'embauche sous CDD pour accomplir des tâches permanentes. Les personnes sont recrutées sur des durées parfois très longues (deux ans pour le contrat de qualification ou le CIE par exemple<sup>4</sup>) sans pouvoir bénéficier des avantages légaux associés aux contrats de droit commun (prime de précarité, etc.). Ainsi, les employeurs profitent des emplois subventionnés pour trier, en toute légalité, leurs salariés.

De la même manière, certains dispositifs permettent aux employeurs d'embaucher des salariés à un coût inférieur aux minima légaux. Aucune contrepartie particulière (en terme de formation par exemple) ni contrainte de public ne leur est imposée en retour (cf. les exonérations pour l'embauche à temps partiel ou les exonérations à l'embauche d'un premier salarié). C'est pourquoi au terme de leur étude les auteurs peuvent conclure : « *Il est à peine exagéré de dire que ces dernières années ont été consacrées au façonnement de nouveaux états de travailleurs, c'est-à-dire de conditions juridiques dans lesquelles on les enferme. (...). Il faut prendre garde à ce phénomène car la prolifération des statuts spéciaux visant à « l'insertion » (des jeunes) peut aboutir à l'effet pervers inverse : les catégories juridiques peuvent servir à exclure la main-d'oeuvre* » (Chaumette et Kerbouc'h 1996, p. 213).

Au total on peut dire que l'État, au travers des diverses inflexions qui ont été données à la politique de l'emploi depuis les premiers plans Barre au milieu des années 70, a participé à la mise en place des cadres juridiques d'une nouvelle déréglementation. Il est d'ailleurs intéressant de voir comment certains employeurs ou syndicats patronaux après avoir eu recours de manière importante aux aides de l'État souhaitent aujourd'hui que celui-ci n'intervienne plus dans les processus d'embauche aidée, ou plus précisément qu'il se concentre sur la baisse du coût du travail, sans « ciblage » particulier de populations en difficulté. On ne peut donc pas s'étonner qu'une politique fondée sur l'abaissement du coût du travail, plutôt que sur la qualification de la main d'œuvre, engendre de multiples effets pervers. Les modes d'appropriation des mesures par les employeurs ne doivent pas cependant nous amener à « jeter le bébé avec l'eau du bain » et invalider toute politique active de l'emploi. À l'inverse de ce qui se dessine aujourd'hui, il s'agit au contraire de réaffirmer la nécessité d'une politique centrée sur l'insertion des personnes les plus en difficulté, bien que comme le note Robert Castel (« le Cœur à l'emploi », édition Syllepse, 1996) : « Si la politique de l'emploi n'a pu résoudre à elle seule les problèmes actuels, c'est que le couplage logique libérale du marché et traitement social du chômage aux marges de

4 Voir à ce propos la demande du patronat français d'élargissement au secteur concurrentiel des contrats à durée déterminée de 5 ans mis en place pour les emplois jeunes.

l'économie est complètement insuffisant pour surmonter la crise actuelle du travail".

### **BIBLIOGRAPHIE (INDICATIVE)**

Aucouturier A.L. (1994), «Panels et évaluation des politiques d'emploi», *Cahier Travail et Emploi*, février.

Aucouturier A.L. (1994), « Panels et évaluation des politiques d'emploi. Résultats, méthodes, questions », in *Journées d'étude du CEREQ et des centres associés*, janvier.

Aucouturier A.L., Gelot D. (1994), « Les dispositifs d'insertion des jeunes : une utilisation massive, des trajectoires diversifiées », *Bilan Formation Emploi*, n°277-278, Volume 7 et 8.

Balsan D., Hanchane S., Werquin P., « Analyse salariale des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes », *Formation et Emploi*, n°46.

Bernard P. Y., Lefresne F. (1992), « CES diversité des formes d'utilisation », *Travail et Emploi*, n°52.

Bessy C, Eymard-Duvernay F, Gomel B, Simonin B. (1994), « Les politiques publiques d'emploi, le rôle des agents locaux », *Lettre du CEE*, n°33 et 34.

Bonnal L., Fougère D., Sérandon A. (1994), « Evaluation of the impact of french employment Policies on Individual Labour Market histories », *Document de travail du CREST*, n°9417.

Bonnal L., Fougère D., Sérandon A., (1994), « L'impact des politiques d'emploi sur le devenir des jeunes chômeurs : une évaluation économétrique sur données longitudinales », *Économie et Prévision*, 115, pp 1-29.

Bouder A., Cadet J.P., Demazière D. (1993), « Bilan et analyse des méthodologies d'évaluation" » Tome 1 concernant les chômeurs de longue durée; Tome 2. concernant les jeunes, CEREQ, mars.

Bouillaguet P., et Guitton C. (eds) (1992), « Le chômage de longue durée - comprendre, agir, évaluer », Syros Alternatives.

Centre d'Etudes de l'Emploi (1995), « Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs », *Cahiers du CEE*, n°34.

Charpail C., Zilberman S. (1997), « Après un SIFE ou un CES des trajectoires plutôt dans la ligne des parcours antérieurs », *Premières Synthèses*, 97 10, n°43 1.

Chaumette P., Kerbouc'h J. Y (1996), « L'accès des jeunes à l'emploi. L'apport du droit », in « Les jeunes et l'emploi », *Cahier Travail Emploi*, Documentation Française.

Cornilleau G., Marioni P., Roguet B. (1990), « Quinze ans de politique de l'emploi », *Observations et diagnostics économiques*, OFCE.

Dayan J.L. (1995), « Que faut-il attendre des politiques de l'emploi ? », *Revue de l'Ires*, n°18.

Demazière D., Verdier E. (eds) (1994), « Évaluation des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion », CEREQ IFRESI.

Gautié J. (1995), « Chômage des jeunes et politique active de l'emploi en France : du diagnostic à l'évaluation », Thèse pour le doctorat de Sciences économiques, Paris I.

Gautié J., Gazier B., Silvera R. (1994), « Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes », *Document Travail et Emploi*. Voir en particulier le chapitre 6 : « Les effets des subventions à l'emploi selon l'analyse économique : une perspective élargie ».

Gazier B., Silvera R. (1993), « L'allégement du coût salarial a-t-il un effet sur l'embauche ? Quelques résultats d'une enquête auprès des dirigeants d'entreprise », *Travail et Emploi*, n°55.

Gelot D. (1997), « L'impact du contrat initiative emploi sur les modes de recrutement des entreprises », *Premières Synthèses*, 97.01, n°04.1

Gelot D., Simonin B. (1997), « L'évaluation de la politique de l'emploi, un bilan des pratiques depuis la fin des années soixante dix », in *40 ans de politiques de l'emploi*, La Documentation Française.

Gelot D., Tuchszirer C., Zilberman S. (1993), « Les effets des aides publiques à l'emploi des jeunes », *Premières Synthèses*, n°26, DARES.

Lechene V., Magnac T. (1996), « L'évaluation des politiques publiques d'insertion des jeunes sur le marché du travail : questions micro-économiques », in *Les jeunes et l'emploi Document travail et emploi*, La Documentation française.

Sigot J-C., Werquin P. (1993), « Les mesures d'aide publique dans la dynamique de l'insertion des jeunes », *Bref*, CEREQ, n°93.

Stankiewicz F. (1994), « Comment évaluer l'efficacité des stages de formation destinés aux demandeurs d'emploi ? », *XIV<sup>e</sup> journées de l'Association d'Économie Sociale*, Lille.

# Activering van werkloosheidsuitkeringen : van vraag- naar aanbodstrategie

Dr. Ides Nicaise  
HIVA

## 1. INLEIDING

Het actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) is 'in'. Internationale organisaties zoals de OESO en de Europese Commissie verwijten lidstaten dat ze de werkloosheid te 'passief' aanpakken door vele middelen te spenderen aan uitkeringen, terwijl diezelfde middelen efficiënter zouden kunnen besteed worden aan herintegratiemaatregelen (Snower, 1997).

België scoort globaal niet slecht als 4de op de internationale ranglijst inzake percentage bestedingen aan actief arbeidsmarktbeleid. Doch niet alleen het globaal volume uitgaven aan AAMB is van belang; stilaan groeit het inzicht dat er grote verschillen in effectiviteit zijn tussen diverse typen AAMB, en zelfs, dat elke soort actief beleid een verschillende impact heeft naargelang de doelgroep die men bedient (OECD, 1996). Het actief arbeidsmarktbeleid is de gemeenschappelijke benaming voor allerlei directe interventies van de overheid, gericht op een (snellere) instroom van werklozen en inactieven in het arbeidsproces. Voorbeelden zijn het verschaffen van kortingen op de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid, zachte leningen aan werklozen die een zelfstandige zaak opzetten, beroepsopleiding voor werkzoekenden, sollicitatietraining, intensieve begeleiding enz. De 'activering van uitkeringen' is hierbij één welbepaalde soort actief arbeidsmarktbeleid, waarbij middelen die bestemd waren om werklozen te vergoeden, omgeturnd worden in toelagen voor tewerkstelling. Precies de massale toepassing van deze strategie onderscheidt België van andere landen.

In sectie 2 beschrijven we de historiek van het activeringsbeleid in België, met een overzicht van de evaluatiestudies en de daaruit getrokken beleidsconclusies; in sectie 3 ontleden we twee basis-rationaliteiten van activering; en in sectie 4 volgt de analyse van een voorbeeld: het TOK-programma voor bestaansminimumtrekkers. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen in sectie 5.

## 2. ACTIVERING VAN UITKERINGEN IN BELGIË : LESSEN UIT HET VERLEDEN

### Van contracyclisch beleid naar structureel doelgroepenbeleid

Vlak na de eerste oliecrisis leefde nog de illusie dat men te maken had met een tijdelijke recessie. De Keynesiaanse recepten werden bovengehaald: de overheid zou aan deficit spending doen en ook rechtstreeks - weliswaar tijdelijke - banen creëren in de quataire sector. Naast het reeds bestaande stelsel van Tewerkgestelde Werklozen<sup>1</sup> (TW) werd het Bijzonder Tijdelijk Kader (BTK) geschapen : dit laatste ging om banen van een jaar, mogelijk verlengbaar. De betrokken werklozen, zo dacht men, zouden nadien terug elders aan de slag raken van zodra de economie weer zou aantrekken.

Uit een evaluatie, enkele jaren nadien (Bouwen e.a., 1978), bleek niet alleen dat velen nadien wegens de aanhoudende crisis terug in de werkloosheid terechtkwamen; tevens waren achtergestelde doelgroepen (laaggeschoolden, ouderen, vrouwen, beperkt arbeidsgeschikten, langdurig werklozen<sup>2</sup>) stelselmatig ondervertegenwoordigd. Tegelijk werd de vraag gesteld of de meer kansrijke werklozen niet kunstmatig buiten de gewone arbeidsmarkt gehouden werden (een soort deadweighteffect 'avant la lettre').

Deze kritiek gaf in 1982, samen met de aanhoudend stijgende werkloosheid, aanleiding tot de uitbouw van meer permanente en meer selectieve banenplannen: het zgn. Derde Arbeidscircuit (aanvankelijk voor +2 jaar of oudere werklozen) en het Interdepartementaal Begrotingsfonds (voor +2 jaar werklozen). In 1986 volgde het stelsel van Gesubsidieerde Contractuelen, dat het Bijzonder Tijdelijk Kader en het Derde Arbeidscircuit geleidelijk moest vervangen. De arbeidsstatuten werden volwaardig: de betrokkenen werden niet langer als werkzoekenden geregistreerd, ze kregen een contract van onbepaalde duur en een normale verloning.

Het laatstgenoemde stelsel, afgekort tot GESCO-stelsel, is momenteel veruit het belangrijkste instrument voor de activering van werkloosheidsuitkeringen. Het is grotendeels in handen van de gewesten. Die dragen de loonkosten van de GESCO's, maar zij beschikken bij de federale overheid over jaarlijkse 'trekkingsrechten' die in principe overeenkomen met de gemiddelde jaarlijkse werkloosheidsuitkering<sup>3</sup>.

1 Dit stelsel dateert van 1933 en werd gedoodverfd omwille van het precaire arbeidsstatuut van de betrokken werknemers: zij kregen geen arbeidscontract maar een verhoogde uitkering, equivalent met een nettoloon zonder toeslagen voor vakantie, anciënniteit enz., en zonder opbouw van pensioenrechten. Hun tewerkstelling was in principe beperkt tot 12 maanden maar kon veel langer uitlopen. Hoewel zij verplicht waren dit werk te aanvaarden, konden zij anderzijds geschorst worden wegens abnormaal langdurige werkloosheid. Het stelsel is dan ook in onbruik geraakt.

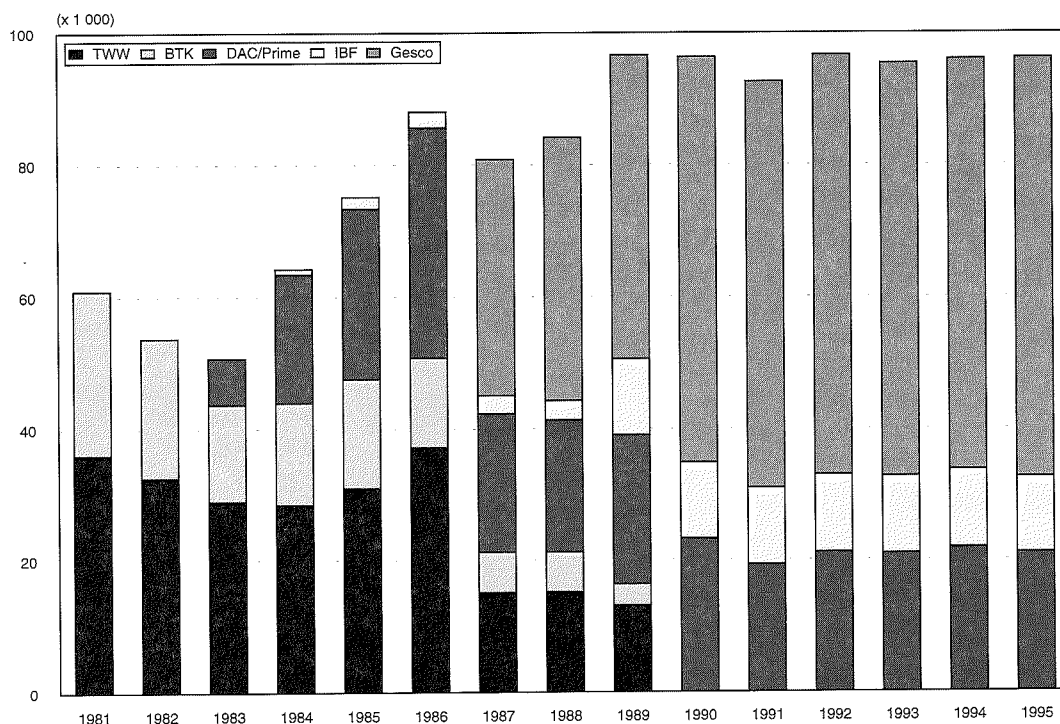
2. Een uitzondering geldt voor langdurig werklozen in het stelsel van Tewerkgestelde Werklozen: misschien een artificiële vaststelling, aangezien de duur van de tewerkstelling in dit statuut niet afgetrokken werd van de werkloosheidsduur.

3. In werkelijkheid werden de budgetten voor trekkingsrechten geplafoneerd terwijl het aantal GESCO's in Vlaanderen is blijven stijgen. Bijgevolg daalt de gemiddelde tegemoetkoming uit de werkloosheidsverzekering jaar na jaar.



Het aantal arbeidsplaatsen in bovenvermelde stelsels is in de eerste helft van de jaren '80 sterk gestegen, tot meer dan 50 000 voltijds-equivalenten in Vlaanderen en bijna 100 000 voor geheel België. Met de heropleving in de tweede helft van vorig decennium werden deze aantallen even gereduceerd om na 1989 vrij stabiel te blijven.

**Figuur 1 - Evolutie van de voornaamste opslorplingsprogramma's voor in België : aantallen tewerkgestelden**



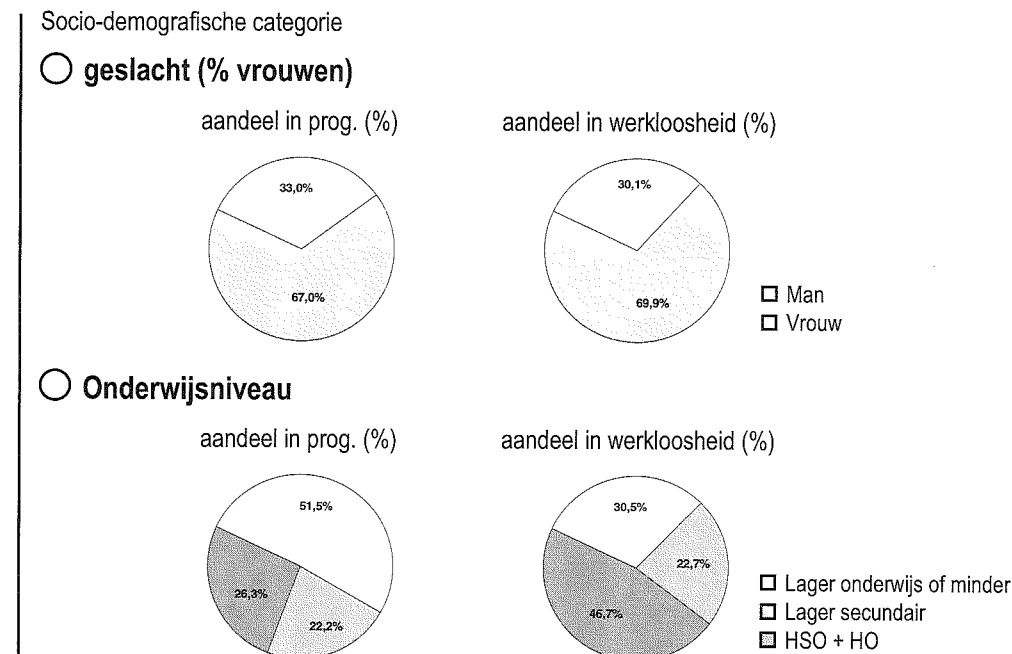
Noot : Het DAC-programma werd in Wallonië sedert 1991 geleidelijk aan vervangen door het Prime-programma

Bron : Pacolet (1997: 117).

Deze tewerkstellingsprogramma's hebben jarenlang het leeuwenaandeel van de Belgische middelen voor actief arbeidsmarktbeleid opgeslorpt. In verhouding werden ze bitter weinig geëvalueerd.

Alleszins kan gezegd dat deze programma's, méér dan elke andere vorm van actief arbeidsmarktbeleid, de laaggeschoolden en de langdurig werklozen hebben bereikt (Nicaise, 1996). Daarvan getuigt figuur 2. Van de ca. 50.000 tewerkgestelden in Vlaanderen is 74 % laaggeschoold; 51 % heeft hoogstens lager onderwijs genoten vanwege de regelgeving zijn de meesten ook langdurig werkloos. Vrouwen zijn bijna proportioneel vertegenwoordigd.

**Figuur 2 - Aandelen per socio-demografische categorie in de Vlaamse opslorplingsprogramma's**



Bron: VESOC (1994)

Bron : VESOC (1994)

Is de selectiviteit van de opslorplingsprogramma's een belangrijk pluspunt, dan blijft hun kosteneffectiviteit vanuit tewerkstellingsoogpunt een vraagteken. Vanaf de invoering van het DAC werden nl. stelselmatig contracten van onbepaalde duur aangeboden, waardoor de programma's a.h.w. 'dichtslibten'. De doorstroming is extreem beperkt: bij een gegeven jaarlijks budget kan men dus na de startfase nauwelijks nog nieuwe tewerkstelling creëren. In Vlaanderen is hierover geen onderzoek gebeurd. Voor Wallonië hebben Mahy e.a. (1996) a.h.v. een econometrische analyse vastgesteld dat de opslorplingsprogramma's (BTK, TW, DAC, GESCO en de Jongerenstages<sup>4</sup>) in feite de doorstroming van werkzoekenden naar de reguliere arbeidsmarkt verminderen. Die vaststelling moet genuanceerd worden: vooreerst is doorstroming waarschijnlijk geen doelstelling geweest van de programma's zoals DAC en GESCO. Bovendien produceren de betrokken werknemers diensten, en staat er tegenover de overheids-uitgaven ook een rechtstreekse baat: de globale balans is m.a.w. niet negatief. Ten derde slaat de studie van Mahy op Wallonië, en gewest met een chronisch slabakkende economie en toenemende werkloosheid, wat de teleurstellende uitstroomcijfers kan helpen verklaren. Mahy e.a.

4 De Jongerenstages in reguliere bedrijven zijn een quota-systeem (bedrijven moeten 2 % van hun personeelsbestand bezetten met jongeren zonder werkervaring, weliswaar tegen een verlaagd loon en met aanwervingssubsidies nadien). We laten deze maatregel hier buiten beschouwing, omdat ze geen activering van werkloosheidsuitkeringen inhoudt.

bepleit hoedanook voor een oriëntering van de opslorplingsprogramma's naar deeltijdse en/of tijdelijke statuten : als prikkel voor de tewerkgestelde om verder te blijven zoeken, en als middel om met een gegeven budget méér personen te kunnen inschakelen.

Anderzijds suggereren de resultaten van Mahy e.a. dat de opslorplingsprogramma's in het algemeen betere (of minder negatieve) effecten hebben voor zwakkere doelgroepen, zoals vrouwen en oudere werkzoekenden. Die laatste bevinding wordt bevestigd door buitenlands onderzoek (Bassi en Ashenfelter, 1986; Haveman en Hollister, 1991; en Gueron en Pauly, 1991).

### **Van tewerkstellingsbeleid naar werkervaringsbeleid**

**I**n Vlaanderen was inmiddels de finaliteit van de betrokken programma's reeds gedeeltelijk omgegooid. Van een deel van de GESCO-jobs wordt aangenomen dat het gaat om reguliere tewerkstelling in de (semi-) publieke sfeer : men opteert naar een « regularisering » van deze arbeidsplaatsen. De overige jobs worden opnieuw tijdelijk gemaakt om rotatie, doorstroming en een groter bereik te bewerkstelligen. In 1989 startte de Weer-Werk actie, een begeleidings- en activeringsprogramma voor langdurig werklozen. In het kader daarvan werd de GESCO-tewerkstelling beperkt tot 1 jaar. Ditmaal was de filosofie - in tegenstelling tot het vroegere Bijzonder Tijdelijk Kader - niet langer het overbruggen van een tijdelijk vraagtekort op de arbeidsmarkt (men was ondertussen wel wijzer geworden) maar wel het bieden van werkervaring als onderdeel van een activeringstraject. Het gaat nu m.a.w. om een aanbodstrategie. In het kielzog van Weer-Werk volgden nog tijdelijk het Werk Ervarings Plan, het Jeugdwerkgarantieplan en nu (anno 1997) het vernieuwd Werk Ervarings Plan (WEP+) dat de drie voorgaande integreert. Het WEP+ plan richt zich op +2 jaar werklozen, en koppelt werkervaring aan een actieve begeleiding i.f.v. doorstroming naar regulier werk.

De ombuiging van het activeringsbeleid van permanente naar tijdelijke jobs is uiteraard geen gemakkelijke zaak: alle lopende contracten moeten ofwel afgebroken worden, ofwel omgezet in reguliere gesubsidieerde tewerkstelling - met een verlies van trekkingsrechten tot gevolg in hoofde van het Gewest. Pas geleidelijk kunnen de aldus vrijgekomen GESCO-middelen aangewend worden voor tijdelijke werkervaringsplaatsen, met een rotatie in de bezetting. Daarom krijgt het WEP+ plan nog een financiële injectie door een nieuw soort trekkingsrechten bij de federale overheid: per job ontvangt het Vlaams Gewest een toelage uit de (federale) werkloosheidsverzekering<sup>5</sup>, en dit maal zonder budgettair plafond.

5. De toelage (in het kader van de zgn. 'Doorstromingsprogramma's') bedraagt 10 000 BEF/maand voor een halftijdse job, en 12 000 voor een 3/4 of voltijdse job. Voor werkzoekenden ingeschreven bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA) komt daar nog een premie van 2 000 BEF/maand bij.

Heeft werkervaring dan wel een positief uitstroomeffect ? Daarover is nog relatief weinig geweten. In Vlaanderen vergeleek Arryn (1995) een steekproef ex-Weer-Werk GESCO's met een identieke groep niet-GESCO's; in beide gevallen ging het over mensen die in de loop van de voorbije jaar in WeerWerk gestapt waren. 44,3 % van de ex-GESCO's waren op het moment van het interview aan het werk, tegenover 31,4 % van de niet-GESCO's - na controle voor observeerbare individuele karakteristieken. De ex-GESCO's zouden bovendien méér doorstromen naar opleiding, méér solliciteren, zich optimistischer opstellen en nieuwe sociale con-tacten aangeknoopt hebben. Dit zijn hoopvolle bevindingen, al blijven er nogal wat onzekerheden bij bestaan omwille van methodologische beperkingen<sup>6</sup>. Bijvoorbeeld valt op dat de Weer-Werk GESCO's tweemaal zoveel hebben deelgenomen aan opleidingen dan de vergelijkingsgroep. Het is niet duidelijk of die doorstroming naar opleiding het gevolg is van de werkervaring<sup>7</sup> dan wel of ze wijst op verschillen in motivatie tussen beide groepen.

De bevindingen van Arryn spreken dus die van Mahy e.a. (1996) tegen: de Waalse collega's stelden immers zelfs voor de tijdelijke opslorpinsprogramma's uit de jaren 80 (jongerenstages en bijzonder tijdelijk kader) een negatief netto-effect op de latere tewerkstellingskansen vast. Weliswaar gaat het om programma's met verschillende doelgroepen en in een verschillende economische context.

Fay (1996) stelt - terecht - de vraag naar deadweight- en substitutie-effecten. Die kunnen enorm variëren, maar liggen niet zelden boven de 80 % (m.a.w. 80 % van de betoelaagde jobs zijn niet echt nieuw, maar zijn misschien wel toegankelijker geworden voor de betoelaagde doelgroepen ten koste van anderen). Bij deze bevinding moet echter opgemerkt worden, dat deadweight en substitutie statische concepten zijn, die weliswaar iets zeggen over de effectiviteit van programma's op één bepaald ogenblik, maar niet noodzakelijk op langere termijn. Misschien zijn de betoelaagde jobs niet zo nieuw, maar zijn daarom de latere jobs (na doorstroming) ook niet nieuw (of omgekeerd) ? Bovendien moet ook de vraag gesteld worden naar positieve neveneffecten bv. multiplicator-effecten) wanneer dergelijke programma's op grote schaal worden toegepast. Belangrijker is nog dat men zich niet mag blindstaren op de netto-tewerkstellingsbalans alléén: andere evaluatiecriteria zijn de herverdeling van kansen tussen werkzoekenden, de effecten op de productiviteit en de lonen van de doelgroep, de flexibiliteit van het arbeidsaanbod, de stabiliteit van de betoelaagde jobs, de kosten en baten voor het overheidsbudget enz.

6 De respons-ratio op de (post)enquête bedroeg gemiddeld 37,5%. De datum van instroom in Weer-Werk is gespreid over een vrij lange periode, zodat de tewerkstellingsscores niet in een tijdsperspectief kunnen geplaatst worden. Voorts is niet gecontroleerd voor het probleem van 'niet-geobserveerde heterogeniteit'.

7. Het is zelfs niet bekend of de gevolgde opleidingen chronologisch volgen op de werkervaring.

De stelling dat 80 % deadweight en substitutie een bewijs zouden zijn van inefficiëntie, klinkt eerder ideologisch dan wetenschappelijk. Veronderstel dat in een bepaald arbeidsmarktprogramma de som van deadweight- substitutie en verdringingseffecten 95 % zou bedragen, maar dat de netto-kost van het programma nihil is omwille van de lage bruto-kost en/ of allerlei terugwinningseffecten. Desgevallend blijft het programma hoogst efficiënt. Eerder dan het af te schaffen, zou men het op veel grotere schaal moeten toepassen om het vooropgestelde nettotewerkstellingseffect te bereiken.

Uit de ganse discussie hierboven onthouden we voorlopig de hypothese, dat werkervaringsprogramma's voor achtergestelde doelgroepen een effectieve springplank kunnen zijn naar herinschakeling, al dan niet in combinatie met opleiding. Verder onderzoek hierover is zeker wenselijk.

### Nu ook de profitsector

**W**e sluiten dit overzicht van tendensen in het activeringsbeleid af met de nieuwste oriëntaties, nl. de inschakeling van de private profit sector. De vorige activeringsprogramma's (van TW tot WEP+) waren allemaal voorbehouden aan de overheid en de niet-commerciële sector. Voor de profit-sector bestonden ook wel financiële prikkels tot aanwerving, nl. in de vorm van verminderde patronale sociale zekerheidslasten. Activering van werkloosheidsuitkeringen was echter tot voor kort taboe, allicht omdat men een verdringing van reguliere door gesubsidieerde jobs vreesde. 1996 is in dit opzicht een scharnierjaar: voor schoolverlaters die 9 maanden werkloos zijn werd het Eerste Werkervaringscontract (EWE) gelanceerd, waarbij de werkgever (naast andere voordelen) een tussenkomst in het loon ontvangt van 6000 BEF/maand, rechtstreeks betaald door de werkloosheidsverzekering. In 1997 zijn er de 'Smet-banen' bijgekomen, bestemd voor alle +5 jaar werklozen, waar de werkgever naast verminderde sociale bijdragen nog een toelage krijgt van 6.000 BEF/maand uit de werkloosheidsverzekering. Voor sommige jobs kan de toelage hoger oplopen (tot 22.000 BEF/maand<sup>8</sup>). Soortgelijke maatregelen zijn getroffen voor bij-standstrekkingen. Die konden reeds vroeger door de OCMW's<sup>9</sup> worden tewerkgesteld met een overheidssubsidie die overeenstemt met het overheidsaandeel in het bestaansminimum (art.60 §7 van de OCMW-wet). Thans kan het OCMW deze personen onder dezelfde voorwaarden tewerkstellen bij private werkgevers. De bijstandstrekkingen krijgen eveneens toegang tot het Eerste Werkervaringscontract en de Smet-jobs.

8 Hier gaat het enkel om specifieke jobs uit een limitatieve lijst, waarvan geacht wordt dat ze zonder toelage niet (meer) zouden bestaan : voorbeelden zijn pompbedienden in benzine-stations, inpakkers in grootwarenhuizen, enz.

9 OCMW = de gemeentelijke sociale dienst, die o.a. instaat voor de uitbetaling van de bestaansminima.

Het is uiteraard te vroeg om deze nieuwe trend (activering naar de profit-sector toe) te evalueren. Duidelijk is wel dat men hoopt om deze laatste mee te mobiliseren in een nieuw offensief om vooral de zeer langdurig werklozen opnieuw aan het werk te krijgen. Fay (1996) geeft een overzicht van enkele evaluaties van tijdelijke loonsubsidie-programma's in de OESO: voorzover bekend verhogen deze programma's inderdaad de uit-stroomkansen, vooral bij achtergestelde doelgroepen.

### **3. TWEE ECONOMISCHE RATIONALITEITEN VAN ACTIVERING**

Uit het overzicht van trends in het beleid op dit vlak rijst de vraag naar de uiteindelijke motieven voor activering. Er blijken alvast twee verschillende rationaliteiten achter te schuilen, die niet noodzakelijk onderling tegenstrijdig zijn, en waartussen in de loop der jaren een accentverschuiving heeft plaatsgevonden. De eerste is vraaggericht: ze houdt in dat het zinvoller is werklozen nuttige taken te laten uitvoeren (voor de gemeenschap of zelfs voor een private werkgever) dan ze tot nietsdoen te veroordelen, ook al kost hun tewerkstelling meer. De tweede is aanbodgericht: men neemt aan dat activering, zelfs als ze op korte termijn verlieslatend is, op langere termijn rendeert omdat ze de bemiddelbaarheid van werklozen verhoogt. In wat volgt gaan we op elk van deze twee rationaliteiten dieper in.

#### **3.1. De vraaggerichte strategie : subsidiëring van de vraag naar arbeid**

Veronderstel dat de overheid drie doelen nastreeft : maximale sociale welvaart, maximale tewerkstelling, en evenwicht in de overheidsfinanciën. Veronderstel voorts (eenvoudigheidshalve) dat lonen en prijzen, uitkeringen en belastingvoeten vast zijn. In de belastingvoeten zitten ook de sociale bijdragen vervat. Onder die hypothesen kunnen uit een sociale kosten-baten model volgende optimaliteitsvoorwaarden afgeleid worden (Vandorpe e.a., 1995; Nicaise, 1997).

Waar een private werkgever slechts tot aanwerving zal overgaan wanneer de opbrengst ( $q$ ) van de nieuwe werknemer minstens gelijk is aan de kost ervan (het nettoloon  $w$  + de fiscale en parafiscale heffingen  $t$ ):

$$(1) \quad q \geq w+t$$

liggen de kaarten voor de overheid anders. Voor haar bestaan de baten van een aanwerving niet alleen uit de opbrengst  $q$ , maar ook uit de fiscale en parafiscale opbrengsten ervan (een broekzak - vestzak operatie dus) en de uitgespaarde werkloosheidsuitkeringen ( $b$ ):

$$(2) \quad q + b + t \geq w + t$$

Het heeft dus zin werklozen in de (quasi-)collectieve sector tewerk te stellen, zolang hun nettoloon (de kost van de tewerkstelling) niet groter is dan de som van hun marginale productiviteit en hun uitgespaarde werkloosheidsuitkeringen (deze twee laatste termen vormen de baat van de tewerkstelling). In geval een hogere overheid aan een lagere overheid een toelage geeft die overeenstemt met de werkloosheidsuitkering, bovenop de vrijstelling van sociale bijdragen

$$(3) \quad s = b + t$$

dan geeft zij een signaal dat werklozen mogen tewerkgesteld worden tegen een productiviteit die lager ligt dan hun (netto)loonkost. Vanuit welvaartseconomisch oogpunt is dit perfect verantwoord, aangezien de tewerkstelling ook een indirecte baat oplevert, nl. de bespaarde werkloosheidsuitkering. En de overheid verliest er niets aan.

De optimale loonsubsidie aan private werkgevers hangt verder af van de kostenelasticiteit ( $\mu$ ) van de arbeidsvraag. Equatie (3) verandert desgevallend in:

$$(4) \quad s = (b+t) \frac{\mu}{1+\mu}$$

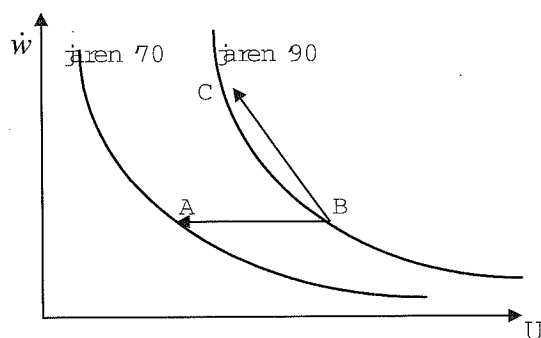
Is de kostenelasticiteit  $\mu$  gelijk aan nul, dan hebben loonsubsidies geen zin, aangezien de vraag naar arbeid er toch niet door beïnvloed wordt. Desgevallend zou het 'deadweighteffect' 100% bedragen. Naarmate de elasticiteit naar oneindig tendeert, neemt de optimale subsidie toe tot maximaal de som van de werkloosheidsuitkering, de fiscale en parafiscale lasten. Het heeft dus wel degelijk zin om in de private arbeidsmarkt de uitkeringen (gedeeltelijk of geheel) te activeren en de werkgevers (gedeeltelijk of geheel) te ontheffen van sociale lasten. Het kost de gemeenschap geen frank extra om op die manier jobs te scheppen.

### 3.2. De aanbodgerichte strategie : investering in werkervaring

Hier is de invalshoek totaal verschillend. Men vertrekt van de aanbodzijde, eerder dan de vraagzijde. Men viseert de zwakke doelgroepen (m.n. langdurig werklozen), eerder dan de modale werkzoekende. En men redeneert dynamisch. De hypothese van vaste lonen en prijzen uit vorige subsectie wordt hier losgelaten.

Volgens Layard (1997a,b) is een zekere kortstondige (frictie)werkloosheid onvermijdelijk en zelfs 'nodig' om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen en inflatoire loondruk te vermijden. Als er voortdurend volledige tewerkstelling was, zouden werkgevers problemen krijgen om geschikte kandidaten voor vacatures te vinden en zouden de lonen snel uit de hand lopen. Langdurige werkloosheid speelt in het marktmechanisme echter geen enkele rol, alleen de 'voorraad' kortstondig werklozen bepaalt de loonstabiliteit: werkgevers zijn immers bij voorbaat niet geïnteresseerd in langdurig werklozen. Bijgevolg noemt Layard langdurige werkloosheid een pure verspilling : men kan dit leed voorkomen zonder negatieve neveneffecten op de werking van de markt.

**Figuur 3 - Werkgelegenheidsbeleid en inflatie : impact van algemene versus doelgroepgerichte maatregelen.**





Eén en ander wordt geïllustreerd a.h.v. figuur 3. Algemeen wordt aangenomen dat de zogenaamde Phillipscurve, die het spanningsveld tussen werkloosheid en inflatie weergeeft, de jongste decennia naar rechts is verschoven door een toename van de structurele werkloosheid. Dezelfde lage werkloosheidsgraad kan slechts m.a.w. bereikt worden ten koste van méér inflatie. Veronderstel nu dat we ons situeren op punt B, en punt van relatief beperkte inflatie maar hoge werkloosheid. Willen we de werkloosheid bekampen door algemene werkgelegenheidsmaatregelen (bv. grote investeringswerken in infrastructuur) dan lopen we het risico om de inflatie terug sterk aan te wakkeren (cf. de verschuiving langsheen de Phillipscurve, van punt B naar punt C).

Deze trade-off komt volgens Layard volledig voor rekening van de 'effectieve' werklozen, d.w.z. diegenen die op korte termijn heringeschakeld kunnen worden. Hun aantal is niet zo groot; van zodra hun arbeidsreserve begint op te drogen kunnen knelpunten ontstaan in deelsegmenten van de arbeidsmarkt, met inflatoire loondruk als gevolg. Langdurig werklozen, die niet tot het 'effectief arbeidsaanbod' behoren (omdat ze bij werkgevers toch niet in trek zijn) hebben geen invloed op de inflatie, wel integendeel. Wanneer zij bv. door werkervaringsprogramma's terug vlot bemiddelbaar gemaakt worden, wordt het effectief arbeidsaanbod groter en flexibeler, en verschuift de Phillipscurve terug naar links. Op die manier kan de werkloosheid teruggedrongen worden zonder het perverse neveneffect van de inflatie (verschuiving van punt B naar punt A).

Layard pleit dan ook voor een krachtig stelsel van tijdelijke loonsubsidies aan commerciële bedrijven bij aanwerving van langdurig werklozen. De loonsubsidies zouden net zo lang moeten duren tot de aangeworvenen weer voldoende bemiddelbaar geworden zijn.

De zo vaak gevreesde deadweighteffecten zijn in programma's gericht op achtergestelde doelgroepen volgens Layard (op korte termijn) erg relatief, aangezien deze werklozen zonder overheidsinterventie toch niet aan de bak zouden komen. Ook substitutie-effecten zijn volgens Layard in deze context beperkt, omdat risicowerklozen a priori geen concurrenten zijn voor de meer kansrijke werkzoekenden (laat staan, voor zittende werknemers).

Belangrijk is echter dat hun marktwaarde toeneemt dank zij de werkervaring. En een effectief arbeidsaanbod induceert volgens Layard zijn eigen vraag : m.a.w. meer aantrekkelijke, productieve werkzoekenden zullen op de duur wel werk vinden.

De kost van de operatie voor de gemeenschap zal op korte termijn slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden door de opbrengst van de gesubsidieerde jobs; op langere termijn echter zijn er extra-baten, door verminderde werkloosheidsuitkeringen en verhoogde fiscale en parafiscale inkomsten.

#### 4. EEN VOORBEELD : HET TOK-PROGRAMMA

Het Belgische TOK-programma (Tewerkstelling en Opleiding voor Kansarmen) is een mooi voorbeeld van een doelgroepgericht werkervaringsprogramma, gecombineerd met opleiding. Het programma is voorbehouden aan gerechtigden op het bestaansminimum. De opleiding bevat algemene en technische vorming, alternerend met tewerkstelling, gedurende een periode van gemiddeld 14 maanden. De deelnemers ontvangen tijdens deze opleiding het wettelijk minimumloon, en worden begeleid door de sociale dienst én sinds kort ook door gespecialiseerde trajectbegeleiders. Sinds zijn ontstaan in 1989 werd het programma voortdurend door het HIVA wetenschappelijk begeleid. Zo konden we vaststellen (Wouters, Van Meensel en Nicaise, 1994) dat de tewerkstellingsgraad van de eerste deelnemers in de twee jaren na hun opleiding gemiddeld 10 à 15 procentpunt boven die van een vergelijkingsgroep lag<sup>10</sup>, en hun lonen 10 % hoger.

Zoals hogerop reeds werd gesteld, mag de globale efficiëntie van een programma meten niet alleen gemeten worden in termen van netto-tewerkstellingscreatie. Men moet ook rekening houden met de inkomenseffecten, de terugwinningseffecten voor de overheid en de sociale zekerheid enz. Sociale kosten-baten analyse is o.i. de aangewezen techniek hiervoor. Bij de toepassing op het TOK-programma (Nicaise, 1995) is rekening gehouden met de lonen, omkaderings- en werkingskosten tijdens de werkervaring, met het productierendement, differentiële tewerkstellingskansen, uitkeringen en lonen tijdens en na het programma<sup>11</sup> en met allerlei neveneffecten voor de sociale zekerheid en de fiscus<sup>12</sup>. Bij een productie-rendement van 25 % tijdens de opleiding (in vergelijking met een gewone voltijdse werknemer) en bij een reële discontovoet van 5 % en een tijdshorizon van 5 jaar<sup>13</sup>, liggen de sociale baten per deelnemer ruim 150.000 BEF hoger dan de sociale kosten. Er zijn immers allerlei terugvloei-effecten voor de overheid in termen van uitgespaarde uitkeringen, méérontvangsten voor de belastingen en voor de sociale zekerheid. In een optimistische hypothese, bij een productierendement van 75 % tijdens de opleiding, een discontovoet van 3 % en een tijdshorizon van 10 jaar, bekomen we een nettobaat van 1,2 miljoen BEF per deelnemer. Anders uitgedrukt, de kost van de sociale tewerkstelling<sup>14</sup> wordt tot 2,4 maal teruggewonnen. De overheid deelt in die baten, maar de eerste winnaar is uiteraard de deelnemer zelf.

Het voorbeeld illustreert overigens dat een werkervaringsprogramma ook efficiënt kan zijn bij een laag netto-tewerkstellingseffect na afloop (15%).

Dit alles betekent niet dat het TOK-programma een onverdeeld succes is geworden. 59 % van de eerste deelnemers zijn na afloop opnieuw werkloos geworden (ook al lag hun tewerkstellingsgraad nog 10 à 15 %

10 De vergelijkingsgroep bleek in de periode voorafgaand aan de opleiding zelfs een ietwat sterkere arbeidsmarktpositie te hebben, wat de conclusies van de evaluatie alleen maar versterkt.

11 Telkens gecontrasteerd met de vergelijkingsgroep van niet-deelnemers

12 Weliswaar moesten voor sommige parameters veronderstellingen gemaakt worden : daarbij werd een sensitiviteitsanalyse toegepast om na te gaan hoe robuust de ramingen waren bij wijziging van de veronderstellingen. Sommige mogelijke effecten werden volledig buiten beschouwing gelaten (zoals effecten op de loondruk). Met deadweight-effecten hebben we in onze kosten-batenanalyse impliciet rekening gehouden, doord steeds een vergelijkingsgroep te hanteren, en uit te gaan van een nettotewerkstellingsbaat ex-post van slechts 15 %.

13. Met een 'tijdshorizon' van 5 jaar bedoelen we dat de gemeten baten (in termen van verhoogde tewerkstellings-kansen en productiviteit) zich voordoen gedurende gemiddeld 5 jaar na de opleiding.

14. Netto-loonkost + omkadering en werking - netto uitkering.

---

boven die van de vergelijkingsgroep). Men kan zich indenken dat zo'n onzekere baat op zich de doelgroep niet steeds kan motiveren. Daarom werd de methodiek en omkadering geleidelijk versterkt, en zijn in het programma extra incentives tot deelname ingebouwd: reeds tijdens de opleiding ontvangt men een volwaardig loon, wordt men bijgeschoold, en worden de sociale zekerheidsrechten van de deelnemers geregulariseerd. Veel deelnemers getuigen ook van psychosociale baten (die niet in de kosten-batenbalans konden opgenomen worden) : een verhoogd zelfwaardegevoel, en nieuwe sociale contacten.

## 5. BESLUIT

Het debat omtrent de activering van werkloosheidsuitkeringen is in België opnieuw opgelaaid, sinds de recente maatregelen gericht op de private profitsector. Uit de terugblik naar de programma's van de twee voorbije decennia komen verschillende accentverschuivingen aan het licht:

- van algemene maatregelen naar selectieve programma's ten gunste van de zwakste doelgroepen. De indruk bestaat immers dat het netto-rendement van selectieve maatregelen groter is dan dat van algemene;
- van een vraag- naar een aanbodstrategie : waar men voorheen hoofdzakelijk een onmiddellijk tewerkstellingseffect beoogde door het opkrikken van de vraag naar collectieve en quasicollectieve diensten, beschouwt men de gesubsidieerde banen nu ook als een leerproces voor de werkzoekende, om zijn/haar bemiddelbaarheid nadien te verhogen;
- van een eerder statische naar een dynamische benadering. Dit laatste betekent dat men van de activering slechts een beperkt onmiddellijk rendement verwacht, maar ze eerder beschouwt als een investering op langere termijn (human capital benadering);
- tenslotte, van de quataire naar de private profitsector, omdat men van deze laatste nieuwe impulsen verwacht en misschien wel een grotere effectiviteit.

De vastgestelde accentverschuivingen zijn echter niet radicaal. Terecht bestaan vandaag twee strategieën naast elkaar: een Keynesiaanse strategie met de quataire sector als locomotief van tewerkstelling, en een aanbodstrategie, gericht op het opkrikken van de bemiddelbaarheid van de meest achtergestelde werkzoekenden. Beide rationaliteiten vullen elkaar aan; beide hebben hun sterkten en zwakten.

M.b.t. de jongste tendenzen blijven o.i. enkele vragen nog vatbaar voor verder onderzoek: hebben werkervaringsprogramma's meestal een positief netto-uitstroomeffect (cf. de tegenstelling Mahy - Arryn) ? Hebben doelgroepgerichte programma's werkelijk een groter effect dan algemene? En vooral: welke zijn de te verwachten verschillen in effecten tussen programma's gericht op de private profitsector resp. de quataire sector ?

Wat er ook van zij, de algemene indruk blijft dat de overheden al te vaak blijven handelen vanuit intuïtieve inzichten, en erger, vanuit een pseudo-efficiëntieperspectief. De netto-tewerkstellingscreatie wordt vaak tot ultieme efficiëntiemaatstaf verheven. Het is weliswaar een belangrijk, maar beperkt criterium. Meestal worden ook alleen de kosten (en soms baten) van het eigen beleidsniveau (federaal, gewest...) of van het eigen

departement (werkgelegenheid, sociale zekerheid...) in aanmerking genomen bij beslissingen over de lancering, bijsturing of stopzetting van programma's. Metingen van deadweight, substitutie en verdringing worden uit hun context gerukt en soms hoogst voorbarig geïnterpreteerd als signalen van onefficiëntie.

Men zou van een overheid mogen verwachten dat zij rekening houdt met alle effecten voor de gemeenschap als geheel. Een meer planmatige, gecoördineerde aanpak gebaseerd op een globale kosten-batenanalyse zou wellicht nog ettelijke jobs kunnen creëren.

#### **BIBLIOGRAPHIE**

Beweging ATD-Vierde Wereld, Koning Boudewijnstichting, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten,, Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1995

BASSI L.J., ASHENFELTER O. (1986), « The effect of direct job creation and training programs on low-skilled workers », in : DANZIGER S., WEINBERG D. (ÉDS), *Fighting poverty: what works and what doesn't*, Harvard Univ. Press, p.133-151.

BELL S.H., ORR L.L. (1988), *Screening (and creaming ?) applicants to job training programs: the Homemaker-Home Health Aide Demonstration*, Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Seattle.

BOUWEN M., MOLISSE N., COSSEY H., MARTENS B., PERNOT A., LAMBERT M. (1978), *Bijzonder tijdelijk kader en tewerkstelling van werklozen*, Leuven, HIVA.

CALMFORS L. (1994), *Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features*, Inst. for International Economic Studies, Stockholm Univ., Labour Market and Social Policy Occasional Paper n°15.

DE VOS K., NICAISE I. (1991), *Tewerkstelling door sociale zekerheid, deel I: de integratie van actieve arbeidsmarktstrategieën in de werkloosheidsverzekering*, HIVA, Leuven-Sociura, 113 p.

FAY R.G. (1996), « Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries », *Labour market and social policy occasional papers n°18*, Paris, OECD.

GUÉRON J.M., PAULY E. (with CAMERAN M.L.) (1991), *From welfare to work, a manpower demonstration research corporation study*, New York, Russell Sage Foundation, 316p.

HAVERMAN R., HOLLISTER R. (1991), « Direct job creation : economic evaluation and lessons for the United States and Western Europe », in BJORKLUND A., et al. (éds), *Labour market and unemployment insurance*, Oxford, Claredon Press, 565p.

KELCHTERMANS T. (1997), *Slottoespraak op het Seminarie 'Dagje Nederland' in het kader van het Vlaams Sociaal-Economisch Forum*, Steenokkerzeel, 10 avril.

LAYARD D., NICKELL S., JACKMAN R. (1992), *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford Univ. Press.

LAYARD D. (1997a), « Preventing long-term unemployment », in PHILPOTT J., *Working for full employment*, Routledge, 1997a, p. 190-203.

LAYARD D. (1997b), « Preventing long-term unemployment: an economic analysis », in SNOWER D.J., DE LA DEHESA G., *Unemployment policy: government options for the labour market*, Cambr. Univ. Press, p.333-348.

MAHY B., OCKERMAN L., WALA D., MINETTE Y.-B., VANDEVILLE V. (1996), *Évaluation des politiques de résorption du chômage de longue durée : offre et demande de travail*, Brussel, DWTC.

MORTENSEN D.T. (1996), *Search equilibrium approaches to labour market policy analysis, paper presented at the EALE-Conference*, Chania (Crete), Septembre, 23 p.

NICAISE I., BOLLENS J., DAWES L., LAGAHEI S., THAULOW I., VERDIE M., WAGNER A. (1995a), *Labour market policies for the poor in Europe : pitfalls and dilemmas- and how to avoid them*, Aldershot, Avebury.

NICAISE I., et alii (1995b), *Met het ESF op de bres voor zwakke doelgroepen op de arbeidsmarkt*, Ex-post evaluatie van het Belgisch Communautair Bestek 1990-92 m.b.t. doelstellingen 3 en 4, Rapport 5C (synthese) Leuven, HIVA.

NICAISE I. (1996), « Vis geven of leren vissen ? Sociale kosten-baten analyse van de TOK-projecten van OCMW's », *Belg. Tijdschr. voor Sociale Zekerheid*, 38(4), december, pp. 923-937.

NICAISE I., « Een win-win operatie ? Arbeidsmarktstrategieën voor laaggeschoolden », in *Nieuwsbrief Werkgelegenheid Arbeid Vorming*, 1996(3), p. 29-38.

NICAISE I. (1997), « Van werkloosheidsverzekering naar werkverdelingsverzekering », in J. VAN LANGENDONCK (ÉD), *Liber amicorum R. Dillemans*, Kluwer Rechtswetenschappen.

OECD (1996), *Enhancing the effectiveness of active labour market policies*, OECD Jobs strategy, Paris, OECD.

OESO (1993), *Employment outlook*, Parijs1 OESO.

## **ABSTRACT**

### **L'ACTIVATION DES ALLOCATIONS DE CHÔMAGE : D'UNE STRATÉGIE DE LA DEMANDE VERS UNE STRATÉGIE DE L'OFFRE**

Dans cette intervention, I. Nicaise décrit l'historique des politiques actives d'emploi en Belgique avec un aperçu des études d'évaluation et les conclusions qui en ont été tirées en termes de stratégies. Ensuite, il analyse les rationalités économiques de l'activation : la stratégie de subsidiation de la demande de travail et la stratégie d'investissement dans l'expérience de travail. Il procède également à l'analyse d'un exemple de politique active d'emploi à destination d'un groupe-cible déterminé : le programme TOK « tewerkstelling en opleiding voor kansarmen »; il s'agit d'un programme « emploi et formation pour les personnes défavorisées », bénéficiaires du revenu minimum d'existence. Il termine avec des conclusions et des propositions en matière de politique active d'emploi.

Les politiques actives d'emploi sont à la mode. Les organisations internationales telles l'OCDE et la Commission Européenne ont reproché aux états-membres qu'ils abordaient la problématique du chômage de manière trop passive en consacrant trop de moyens aux allocations alors que ces mêmes moyens seraient plus efficaces s'ils pourraient être destinés à des mesures de réintégration sur le marché du travail.

La Belgique ne se positionne pas trop mal au niveau international en ce qui concerne la part des affectations budgétaires destinées aux politiques actives d'emploi. Toutefois, si la part des moyens consacrés globalement aux politiques actives d'emploi est importante, il reste que l'effectivité de ces mesures doit encore être démontrée. De plus, chaque mesure de politique active d'emploi peut avoir un impact différent selon le groupe-cible auquel elle est destinée.

Les politiques actives d'emploi sont la dénomination habituellement utilisée pour désigner un ensemble d'interventions directes de l'État qui visent à réinsérer rapidement des demandeurs d'emploi et des inactifs dans le procès de travail. À titre d'exemple, on peut citer: l'octroi de réductions de cotisations patronales de sécurité sociale, le prêt subordonné aux chômeurs qui souhaitent développer une activité d'indépendant, les formations professionnelles pour demandeurs d'emploi, les séminaires de recherche actives d'emploi ou encore l'accompagnement à la recherche d'emploi,...

L'activation des allocations de chômage est une politique active d'emploi bien déterminée où les moyens, qui étaient destinés préalablement à indemniser les chômeurs, sont convertis en subventions à l'emploi. Précisément, d'après I. Nicaise, l'application en masse de cette stratégie différencie la Belgique d'autres pays.



---

## Sommaire

Nouvelles formes d'emploi et protection sociale en France (1980-1997)  
Dominique Greiner  
Université Catholique de Lille - France .....1

Évolutions récentes des régimes de protection sociale et dérégulations.  
L'assurance-chômage en Belgique  
Jean-Paul Janssens  
Université Catholique de Louvain - Belgique .....23

Le régime canadien d'assurance-emploi : l'emploi au service de  
l'ajustement structurel  
Lucie Lamarche  
Université du Québec à Montréal - Canada .....57

L'enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR)  
Philip Giles  
Statistique Canada .....75

De alchemistendroom der arbeidsmarkt sociologen  
Peter van der Hallen en Koen Timmerman  
Steunpunt Werkgelegenheid-Arbeid-Vorming - Belgique .....95

Abstract - Le rêve alchimique des sociologues du travail  
Peter van der Hallen en Koen Timmerman .....105

Involuntary Job Loss in Canada : Preliminary Results from the  
Survey of Labour and Income Dynamics  
Sue Wilson, PhD, Susan Silver, Ph. D., John Sheilds, PhD  
Ryerson Polytechnic University of Toronto - Canada .....107

Abstract - Perte d'emploi involontaire au Canada - Résultats préliminaires sur base de l'enquête sur la Dynamique du Travail et du Revenu (EDTR) Sue Wilson .....	118
Politiques de l'emploi en Europe et politique européenne de l'emploi Jean-Claude Barbier Université de Paris VII Denis Diderot - France .....	121
Les jeunes et les politiques d'emploi en France Hervé Lhotel Université de Nancy 2 - France .....	133
Employabilité et retournement des régimes d'aide sociale au Québec et au Canada (1984-1997) Bernard Normand Corporation de Développement économique communautaire Centre-Nord de Montréal - Canada .....	149
L'évaluation des politiques d'emploi en Belgique Jacques Ouziel Ministère de l'Emploi et du Travail - Belgique .....	157
La politique active de l'emploi en France. Résultats et enjeux de l'évaluation Didier Gelot Ministère de l'Emploi et de la Solidarité - France .....	163
Activering van werkloosheidsuitkeringen : van vraag- naar aanbodstrategie Ides Nicaise Katholieke Universiteit Leuven - Belgique .....	177
Abstract - L'activation des allocations de chômage : d'une stratégie de la demande vers une stratégie de l'offre Ides Nicaise .....	193